PREPAID FORUM DEUTSCHLAND

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf zur „Optimierung der Geldwäscheprävention“

BT-Drs. 17/6804 vom 17. August 2011

für die öffentliche Anhörung am 19. Oktober 2011

Prepaid-Forum Deutschland

Zusammenfassung

Das Prepaid-Forum Deutschland (PFD) wurde im Juni 2011 als Interessenvertretung für Unternehmen der Prepaid-Industrie in Deutschland gegründet. Im Prepaid-Forum vertreten sind Unternehmen, die als Herausgeber (z.B. paysafecard), Zahlungssystem (z.B. American Express und MasterCard), Prozessor, Händler (z.B. Lekkerland Deutschland GmbH & Co. KG) oder sonstiger Dienstleister von Prepaid-Zahlungsprodukten tätig sind.

Aus Sicht des Prepaid-Forum Deutschland sind insbesondere die folgenden Regelungen des Gesetzentwurfs dringend änderungsbedürftig:

- Eine Pflicht zur Identifizierung von Kunden beim Kauf von E-Geld (insbesondere Prepaid-Zahlungskarten) sollte erst oberhalb angemessener Bagatellgrenzen oder bei tatsächlichem Vorliegen eines erhöhten konkreten Risikos der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung bestehen.
- Die Bagatellgrenzen sollten gleichermaßen für die E-Geld-Agenten und selbständigen Verkaufsstellen von E-Geld beim Verkauf an den Kunden am „Point of Sale“ gelten wie für die Einlagenkreditinstitute und E-Geld-Institute, die E-Geld herausgeben, wenn diese eine Geschäftsbeziehung zum Käufer des E-Gelds (insbesondere Prepaid-Zahlungskarten) begründen.
- E-Geld-Agenten und selbständige Verkaufsstellen von E-Geld (insbesondere Prepaid-Zahlungskarten) sollten nicht zur Bestellung eines Geldwäschebeauftragten verpflichtet werden.

Diese Forderungen unterstützen auch andere Verbände der deutschen Wirtschaft wie der DIHK, der ZDH und der Mineralölwirtschaftsverband in ihren Stellungnahmen und Pressemitteilungen zum Gesetzentwurf.

Selbstverständlich unterstützen das Prepaid-Forum Deutschland und die darin vertretenen Unternehmen die Bestrebungen der Bundesrepublik Deutschland, der Europäischen Union und der FATF zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Als Beitrag dazu und in Ergänzung zum Gesetzentwurf schlägt das Prepaid-Forum Deutschland deshalb zudem vor, spezielle Maßnahmen zur Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bei den Emittenten von E-Geld (Einlagenkreditinstitute und E-Geld-Institute) zu konzentrieren. Diese wären:

- Der Rücktausch oder die Übertragung von E-Geld, das so genannte „Cash-out“, kann von einer vorherigen Identifizierung des Kunden durch den E-Geld-Emittenten abhängig gemacht werden.

Berlin, 14. Oktober 2011

- Das Monitoring von Zahlungsvorgängen und Nutzerverhalten durch die E-Geld-Emittenten kann verstärkt werden.

Mit diesen Mitteln lässt sich Kriminalität weitaus effektiver und effizienter bekämpfen, als durch pauschale Identifizierungspflichten beim Verkauf von E-Geld-Produkten und Geldwäschebeauftragte an Tankstellen und Kiosken.

Im Folgenden werden wesentliche Aspekte und Auswirkungen des Gesetzentwurfs sowie Alternativen hierzu überblicksartig dargestellt. Im Übrigen verweisen wir auf die bereits vorliegende Stellungnahme des Prepaid-Forum Deutschland zum Gesetzentwurf vom 19. August 2011 (im Internet unter http://prepaid-forum-deutschland.de/pfd/aktuelles/positionspapiere/Positionspapier-lang%20190811.pdf).

Berlin, 14. Oktober 2011

gez.

Dr. Hugo Godschalk	RA Martin Seyfarth	RA Christian Walz
PaySys Consultancy GmbH	**WilmerHale**	**Aderhold Rechtsanwalts-gesellschaft mbH**
069 95 11 77 - 0	030 2022 6430	089 30 66 83-0
hgodschalk@paysys.de	martin.seyfarth@wilmerhale.com	c.walz@aderhold-legal.de
Im Uhrig 7	Friedrichstraße 95	Lyonel-Feininger Straße 26
60433 Frankfurt a.M.	10117 Berlin	80807 München

Die Mitglieder des Prepaid-Forum Deutschland sind u.a.: American Express International Inc., Ceridian Stored Value Solutions GmbH, easycash Loyalty Solutions GmbH, ICP Transaction Solutions GmbH, Lekkerland Deutschland GmbH & Co. KG., MasterCard Europe, transact Elektronische Zahlungssysteme GmbH, paysafecard, PLUSCARD GmbH, smart voucher Ltd., TeleCash GmbH & Co.KG, VoiceCash Bank Ltd., VVS Holding GmbH und Wallie GmbH.

Inhaltsverzeichnis

A. Ausgangslage: Identifizierungspflichten im Vertrieb gefährden wegen Überbürokratisierung die Existenz des Marktes für Prepaid-Zahlungskarten

B. Ungleichbehandlungen bei Identifizierungspflichten beim Vertrieb von E-Geld-Produkten

C. Analyse des Gesetzesentwurfs und der Optionen des Gesetzgebers

D. Wichtigste notwendige Änderungen des Gesetzentwurfs

Anlagen

Anlage 1: Marktübersicht für Prepaid-Zahlungen in Deutschland

Anlage 2: Übersicht zu geltenden und geplanten Identifizierungspflichten beim Vertrieb von E-Geld-Produkten

Anlage 3: Analyse der FATF-Empfehlungen

Anlage 4: Analyse der Rechtslage bezüglich Bagatellgrenzen in den EU-Mitgliedstaaten

A. Ausgangslage

Identifizierungspflichten im Vertrieb gefährden wegen Überbürokratisierung die Existenz des Marktes für Prepaid-Zahlungskarten

Der von der Bundesregierung verabschiedete Gesetzentwurf führt zu gravierenden, kriminalpolitisch nicht gebotenen unangemessenen Belastungen der Verkaufsstellen von Prepaid-Zahlungskarten und ist deshalb änderungsbedürftig:

- Nach dem Gesetzentwurf muss sich jeder Kunde beim Erwerb einer Prepaid-Zahlungskarte gegen Bargeld am „Point of Sale“ durch Vorlage von Ausweispapieren identifizieren (vgl. § 3 Abs. 2 Satz 3 GwG-Neu). Dies soll unabhängig vom Betrag, das heißt schon ab 1 Cent gelten. Betroffen sind vor allem ca. 50.000 Kioske und Tankstellen. Sie müssten Kunden nicht nur identifizieren, sondern die Daten – darunter Kopien von Ausweispapieren – fünf Jahre aufbewahren und verdächtige Vorgänge den Behörden melden. Eine Nichtbeachtung dieser Pflichten wäre eine Ordnungswidrigkeit. Nach Ansicht des Bundesfinanzministeriums sollen diese Pflichten bereits jetzt für so genannte E-Geld-Agenten gelten. Darunter können auch Tankstellen und Kioske sein.
- Hinzu kommt, dass nach dem Gesetzentwurf für die Emittenten von Prepaid-Zahlungskarten wegen der Begründung einer Geschäftsbeziehung zum Kunden eine – im Umfang reduzierte – Identifizierungspflicht stets bestehen soll, auch wenn die erworbenen Prepaid-Zahlungskarten die europarechtlich vorgegebenen Bagatellgrenzen einhalten (vgl. § 5 Abs. 1 GwG-Neu). Eine solche (reduzierte) Identifizierung wäre im Rahmen der vereinfachten Sorgfaltspflichten sicherzustellen. Es käme mitunter zu einer Doppelidentifizierung – durch die Verkaufsstelle und den E-Geld-Emittenten – und einer doppelten verdachtsunabhängigen Speicherung von Daten.
- Identifizierungspflichten ohne jegliche Bagatellgrenze – egal ob auf der Ebene der Verkaufsstellen oder der E-Geld-Emittenten – sind unnötige und unverhältnismäßige bürokratische Belastungen. Sie führen dazu, dass Prepaid-Zahlungskarten aus dem Sortiment genommen werden. Betroffen ist ein Markt mit einem Volumen von EUR 850 Mio. und einer Wertschöpfung von EUR 20 Mio. für den Vertrieb in Deutschland – in Summe liegt die Wertschöpfung für die deutsche Wirtschaft jedoch bei einem Vielfachen davon. Zudem sind tausende von Arbeitsplätzen in verschiedenen Branchen davon beeinträchtigt. Die Verbraucher würden ein sicheres, zuverlässiges und modernes Zahlungsmittel verlieren.
- Kioske und Tankstellen mit mehr als 9 ständigen Mitarbeitern müssten nach dem Gesetzentwurf einen Geldwäschebeauftragten sowie einen Stellvertreter benennen. Dies führt zu zusätzlichen Kosten für diese Gewerbetreibenden.
- Bis zu 50.000 Kioske und Tankstellen werden – umsatzunabhängig – der Aufsicht der BaFin unterstellt, wenn sie Prepaid-Zahlungskarten verkaufen. Die BaFin hat mit Auskunftsersuchen bereits begonnen, Daten über die Verkaufsstellen als E-Geld-Agenten anzufordern.

Weitere Daten zum Markt für Prepaid-Zahlungskarten sind in der Anlage 1 zu dieser Stellungnahme enthalten.

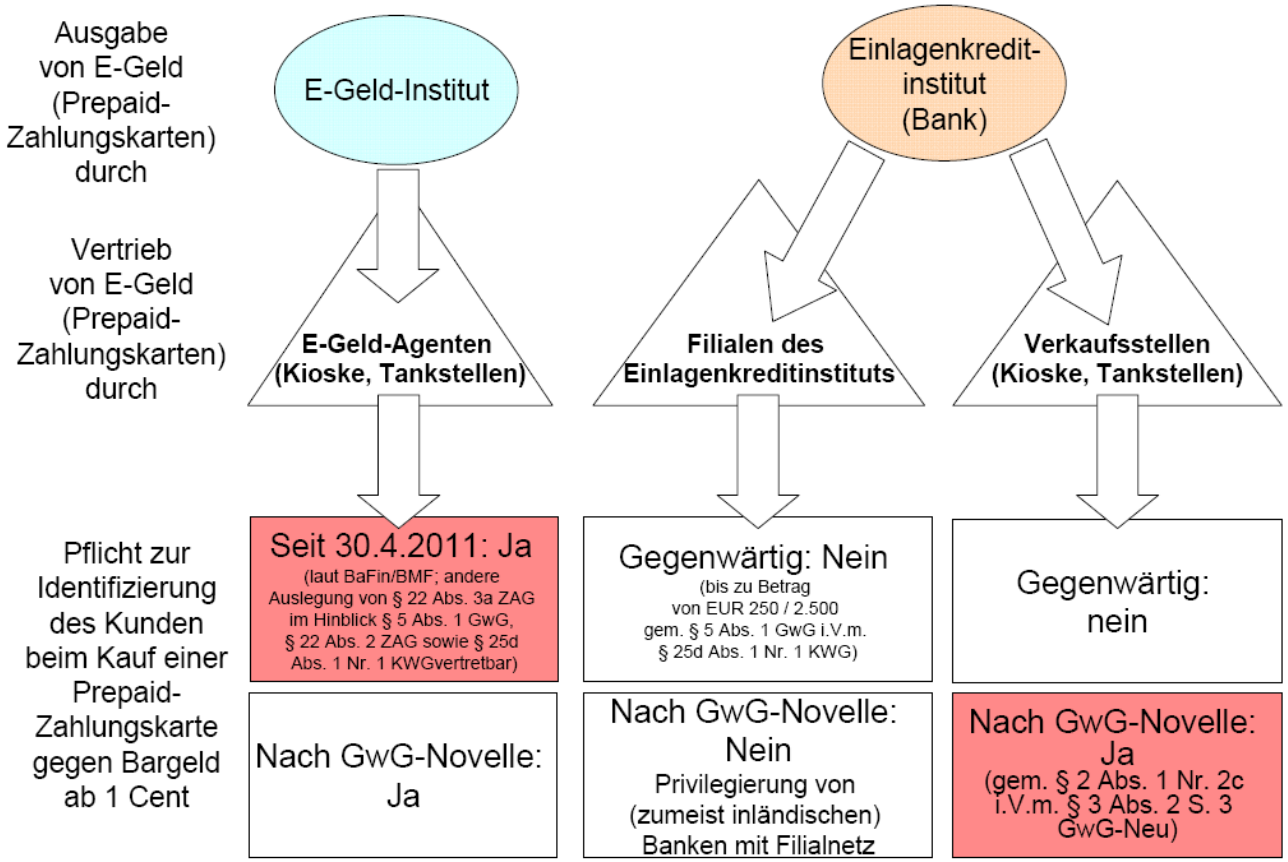
Die geplanten Regelungen sind nicht erforderlich und schießen über das anerkennenswerte Ziel der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung weit hinaus. Im Jahr 2010 hat das Bundeskriminalamt gerade einmal 94 Verdachtsanzeigen erhalten, die einen etwaigen Missbrauch von E-Geld-Produkten betrafen. Der Anteil von Verdachtsfällen, in denen E-Geld-Produkte eine Rolle spielten, lag bei deutlich unter 1 %. Diese Relation hat auch das BKA festgestellt: „Im Vergleich zur Gesamtzahl (11.042) bewegen sich diese 94 Verdachtsanzeigen jedoch absolut gesehen nach wie vor

auf einem sehr niedrigen Niveau.“ (FIU Jahresbericht vom 16. September 2011, S. 25). Bei solch einem „sehr niedrigen Niveau“ besteht kein Anlass, ohne Rücksicht auf die tatsächlich feststellbare Gefahrenlage flächendeckend Identifizierungspflichten zu normieren, die von der Europäischen Union anerkannte Bagatellgrenzen gänzlich außer Acht lassen. Eine Identifizierungspflicht ohne jegliche Betragsschwelle steht in keinem Verhältnis zu den im Übrigen anerkennenswerten Zielen der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.

Die vom Gesetzentwurf vorgesehenen Pflichten zur Identifizierung und zur Bestellung von Geldwäschebeauftragten widersprechen dem im Koalitionsvertrag verankerten Ziel des Bürokratieabbaus. Und sie missachten fundamentale Datenschutzgrundrechte. Auf die durch die Identifizierungspflicht drohende millionenfache Verletzung der Rechte von Kunden hat das „Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein“ (ULD) in einer Stellungnahme zum Gesetzentwurf vom 29. Juni 2011 bereits hingewiesen. Das Prepaid-Forum Deutschland schließt sich der wohlbegründeten Kritik des ULD am Gesetzentwurf an. Der Gesetzentwurf konterkariert darüber hinaus das in der 2. E-Geld-Richtlinie niedergelegte Ziel des Europäischen Gesetzgebers, den Markt für E-Geld-Dienstleistungen zu fördern und im Europäischen Binnenmarkt gleiche Wettbewerbsbedingungen für E-Geld-Dienstleister zu schaffen.

Durch die Reform der Geldwäschegesetzgesetzgebung droht schließlich eine Ungleichbehandlung zwischen dem Vertrieb von Prepaid-Zahlungskarten durch Bankfilialen einerseits, und dem freien Vertrieb durch selbständige E-Geld-Agenten und Verkaufsstellen andererseits. Der Vertrieb über Bankfilialen wird privilegiert (vgl. dazu folgende Übersicht B.).

B. Ungleichbehandlungen bei Identifizierungspflichten der Verkaufsstellen beim Vertrieb von E-Geld-Produkten in Deutschland[1]


Ausgabe von E-Geld (Prepaid-Zahlungskarten) durch
E-Geld-Institut
Einlagenkredit-institut (Bank)
Vertrieb von E-Geld (Prepaid-Zahlungskarten) durch
E-Geld-Agenten (Kioske, Tankstellen)
Filialen des Einlagenkreditinstituts
Verkaufsstellen (Kioske, Tankstellen)
Pflicht zur Identifizierung des Kunden beim Kauf einer Prepaid-Zahlungskarte gegen Bargeld ab 1 Cent
Seit 30.4.2011: Ja
(laut BaFin/BMF; andere Auslegung von § 22 Abs. 3a ZAG im Hinblick § 5 Abs. 1 GwG, § 22 Abs. 2 ZAG sowie § 25d Abs. 1 Nr. 1 KWGvertretbar)
Gegenwärtig: Nein
(bis zu Betrag von EUR 250 / 2.500 gem. § 5 Abs. 1 GwG i.V.m. § 25d Abs. 1 Nr. 1 KWG)
Gegenwärtig: nein
Nach GwG-Novelle: Ja
Nach GwG-Novelle: Nein
Privilegierung von (zumeist inländischen) Banken mit Filialnetz
Nach GwG-Novelle: Ja
(gem. § 2 Abs. 1 Nr. 2c i.V.m. § 3 Abs. 2 S. 3 GwG-Neu)

[1] Weitere Einzelheiten zur Regulierungssituation vgl. Übersicht zu geltenden und geplanten Identifizierungspflichten beim Vertrieb von Prepaid-Zahlungskarten, Anlage 2.

C. Analyse des Gesetzentwurfs und der Optionen des Gesetzgebers

Eine Auseinandersetzung mit den für den Gesetzentwurf vorgebrachten Argumenten verdeutlicht, dass eine Identifizierungspflicht sowie eine Pflicht zur Bestellung von Geldwäschebeauftragten in der im Gesetzentwurf vorgesehenen Pauschalität nicht erforderlich ist. Im Wesentlichen liegt den geplanten Regelungen die These zugrunde, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf lediglich eine Lücke in einer umfassenderen Gesamtkonzeption geschlossen wird und die Pflichten kriminalpolitisch geboten sind, auch weil E-Geld-Produkte nicht ausreichend reguliert seien. All dies trifft nicht zu (vgl. unten 1., 2. und 3.). Außerdem wird die geplante Totalregulierung weder von der FATF noch von der Europäischen Union gefordert (vgl. unten 4. und 5.). Die einschlägigen EU-Richtlinien definieren im Gegenteil sogar Schwellenwerte, die in den anderen EU-Mitgliedstaaten umgesetzt wurden und von denen Deutschland nunmehr auf einem Sonderweg abweichen würde, wenn der Gesetzentwurf unverändert in Kraft treten würde.

Im Einzelnen:

1. Mit dem Gesetzentwurf werden keine Lücken in einer gesetzgeberischen Gesamtkonzeption geschlossen; es werden neue bürokratische Pflichten kreiert, die die falschen Adressaten treffen und die Existenz des Markts für Prepaid-Zahlungskarten gefährden

Ansatz Gesetzentwurf Bundesregierung	Bewertung Prepaid-Forum Deutschland	Alternativvorschlag Prepaid-Forum Deutschland
• Die Identifizierungspflichten treffen E-Geld-Agenten schon seit der letzten Novelle vom April 2011 (§ 22 Abs. 3 und 3a ZAG). • § 2 Abs. 1 Nr. 2 c GwG-Neu schließt nur eine Lücke in gesetzgeberischer Gesamtkonzeption, in dem nunmehr auch für Kreditinstitute tätige Verkaufsstellen von E-Geld nach dem GwG verpflichtet werden. Denn: § 2 Abs. 1 Nr. 2b GwG-Alt sehe bereits Regulierung von E-Geld-Agenten vor. • § 3 Abs. 2 Satz 2 GwG-Neu erstrecke lediglich die Identifizierungspflicht ab 1 EUR auf Verkaufsstellen von Kreditinstituten, die	• Der Gesetzgeber hat sich vor der Novelle nicht über Vertriebswege informiert und nicht alle betroffenen Kreise (vor allem E-Geld-Agenten, Verkaufsstellen und Großhändler) angehört. • § 2 Abs. 1 Nr. 2b GwG-Alt und § 22 Abs. 3 und 3a ZAG legen den Gesetzgeber nicht fest. Der Gesetzgeber hat jetzt bei der Novellierung des Geldwäschegesetzes die Möglichkeit, sinnvolle Schwellenwerte auf alle Unternehmen, die E-Geld verkaufen, zu erstrecken. • Für E-Geld-Agenten gelten bei richtiger Auslegung von § 22 Abs. 3 und 3a ZAG[3]	• Bagatellgrenzen für nicht wiederaufladbare und aufladbare Karten, innerhalb derer keine Identifizierung erfolgen muss. • Geltung der Bagatellgrenzen für sämtliche Beteiligte d.h. E-Geld-Emittenten und Verkaufsstellen, einschließlich E-Geld-Agenten. • „Cash-Out“ nur gegen Identifizierung des Kunden: bei Rücktausch oder Übertragung von E-Geld-Guthaben auf andere E-Geld-Produkte muss sich der Kunde gegenüber dem E-Geld-Emittenten identifizieren. So wird Geldwäsche effektiv eingedämmt, weil E-Geld nicht unbeobachtet wieder aus dem E-Geld-Kreislauf

Ansatz Gesetzentwurf Bundesregierung	Bewertung Prepaid-Forum Deutschland	Alternativvorschlag Prepaid-Forum Deutschland
für E-Geld-Agenten gemäß § 22 Abs. 3 und 3a ZAG[2] bereits gelte. • Selbst im Anwendungsbereich vereinfachter Sorgfaltspflichten soll gemäß § 5 Abs. 1 GwG-Neu eine Pflicht zur Identifizierung bestehen bleiben, deren konkreter Umfang freilich unklar bleibt.	i.Vm. § 22 Abs. 2 ZAG die gleichen europarechtlich definierten Schwellenwerte wie für Bankfilialen gemäß § 25d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 KWG, d.h.: keine Identifizierungspflicht beim Verkauf von nicht wiederaufladbaren Karten bis EUR 250 bzw. von wiederaufladbaren Karten bis EUR 2.500 / Jahr. Dies ergibt sich aus der unmittelbaren Anwendung des § 5 Abs. 1 GwG und der analogen Anwendung des § 22 Abs. 2 ZAG i.V.m. § 25d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 KWG. Die offenbar anders lautende Rechtsauffassung des BMF ist angreifbar. • Würde man der Rechtsauffassung des BMF folgen, würde dies bedeuten, dass E-Geld-Agenten und selbständige Verkaufsstellen von E-Geld massiv gegenüber Filialen von Banken benachteiligt würden. • BMF hat Datenschutzgrundrechte der Nutzer nicht berücksichtigt und abgewogen. • Eine Identifizierungpflicht selbst im Anwendungsbereich der vereinfachten Sorgfaltspflichten (§ 5 Abs. 1 GwG-Neu) führt zu Doppelidentifizierungen und Doppelspeicherungen sensibler Kundendaten. Dadurch sind Prepaid-Zahlungskarten nicht mehr attraktiv für Kunden.	hinausgelangen kann. • Monitoring des Kundenverhaltens durch E-Geld-Emittenten. • Keine Pflicht für E-Geld-Agenten und Verkaufsstellen zur Bestellung eines Geldwäschebeauftragten.

[2] Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz.
[3] Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz.

PREPAID FORUM DEUTSCHLAND

2. Aus der Nutzung von Prepaid-Zahlungskarten entstehen keine Risiken, die eine pauschale Identifizierungspflicht ohne jegliche Schwellenwerte kriminalpolitisch rechtfertigen würden

Ansatz Gesetzentwurf Bundesregierung	Bewertung Prepaid-Forum Deutschland	Alternativvorschlag Prepaid-Forum Deutschland
• Anonyme Zahlungen mittels E-Geld stellen ein geldwäscherechtliches Problem dar. • Die Zahl der Geldwäsche-Verdachtsanzeigen ist im Vergleich zu 2009 von 63 um nahezu 50 % gestiegen.[4] • Es besteht ein hohes Bedrohungspotenzial im Bereich Geldwäsche durch das Phänomen Elektronische Zahlungssysteme.[5] • Transaktionsschwellenwerte können durch Smurfing (d.h. Aufteilung eines großen Betrags in mehrere kleinere Transaktionen) unterlaufen werden.	• Gemäß Jahresbericht 2010 der Financial Intelligence Unit („FIU“) des BKA betrafen gerade einmal 94 von insgesamt 11.042 Verdachtsanzeigen E-Geld-Produkte.[6] Der Anteil liegt damit weit unter 1 % aller Verdachtsanzeigen. • Dies erkennt selbst das BKA an: „Im Vergleich zur Gesamtzahl (11.042) bewegen sich diese 94 Verdachtsanzeigen jedoch absolut gesehen nach wie vor auf einem sehr niedrigen Niveau.“[7] • Tatsächliche Risiken durch Prepaid-Zahlungskarten bzw. E-Geld werden überschätzt. Gerade im Bereich der organisierten Kriminalität stehen andere Möglichkeiten zur Verfügung, um Geld zu waschen; der Nutzen einer Identifizierungspflicht kann z.B. durch gefälschte Ausweispapiere unterlaufen werden. • Die BKA-Zahlen betreffen „Verdachtsanzeigen.“ Es bleibt offen, in wie	• Geldwäscherisiken werden durch Identifizierungspflicht beim Cash-Out und Monitoring des Kundenverhaltens auf der Ebene der E-Geld-Emittenten kontrollierbar. • Bagatellgrenzen für nicht wiederaufladbare und aufladbare Karten, innerhalb derer keine Identifizierung erfolgen muss sowie die generellen Pflichten für Gewerbetreibende nach dem Geldwäschegesetz sind dem Risiko angemessene Regelung. • Geltung der Bagatellgrenzen für sämtliche Beteiligte d.h. E-Geld-Emittenten und Verkaufsstellen, einschließlich E-Geld-Agenten.

[4] FIU Jahresbericht vom 16. September 2011, S. 25.
[5] FIU Jahresbericht vom 16. September 2011, S. 25.
[6] FIU Jahresbericht vom 16. September 2011, S. 25.
[7] FIU Jahresbericht vom 16. September 2011, S. 25.

Ansatz Gesetzentwurf Bundesregierung	Bewertung Prepaid-Forum Deutschland	Alternativvorschlag Prepaid-Forum Deutschland
	vielen Fällen tatsächlich Geldwäsche stattgefunden hat. • BKA betrachtet Prepaid-Zahlungskarten nur unter dem Aspekt des Geldwäscherisikos. Dies ist zu einseitig. Tatsächlich verhindern Prepaid-Zahlungskarten Straftaten, insbesondere Betrug und Phishing im Internet. • Smurfing wird durch eine allgemeine Identifizierungspflicht nicht verhindert, weil diese leicht umgangen werden kann. Bei dezentraler Erfassung und Speicherung von Daten durch die Verkaufsstellen bleiben diese Missbrauchsfälle unentdeckt. • Eine effektive Bekämpfung von Geldwäsche kann nicht durch die vorgesehene schwellenunabhängige Identifizierungspflicht erfolgen. Trotz der vorgesehenen Änderungen könnte ein Erwerb von E-Geld über ausländische E-Geld-Produkte aus Drittstaaten ohne Identifizierung erfolgen (z.B. über russische Prepaid Kreditkarte). Bürokratische Hemmnisse für den Erwerb von nationalen E-Geld-Produkten steigern im Gegenteil die Attraktivität des Erwerbs von unregulierten E-Geld-Produkten aus dem Ausland. • Die Zahl der 94 Verdachtsanzeigen ist im Kontext der Marktgröße und des tatsächlichen Nutzerverhaltens zu sehen.	

Ansatz Gesetzentwurf Bundesregierung	Bewertung Prepaid-Forum Deutschland	Alternativvorschlag Prepaid-Forum Deutschland
	Durch eine pauschale Identifizierungspflicht werden Millionen unbescholtener Nutzer von Prepaid-Zahlungskarten faktisch unter einen Generalverdacht gestellt.	

3. Der E-Geld-Zahlungsverkehr ist bereits umfassend reguliert; die Regulierung sollte auf den E-Geld-Emittenten fokussiert bleiben

Ansatz Gesetzentwurf Bundesregierung	Bewertung Prepaid-Forum Deutschland	Alternativvorschlag Prepaid-Forum Deutschland
• Weltweit zirkulieren im Jahr rund EUR 70 Mrd. (1 Mrd. in Deutschland) über anonyme Zahlungsströme und Netzwerke, die bisher nicht reguliert seien.	• E-Geld ist bereits umfassend reguliert durch die 2. E-Geld-Richtlinie und das ZAG.[8] • Eine Identifizierungspflicht ab 1 Cent wäre kein effektives Mittel gegen Geldwäsche. Es würde allenfalls die Zahl der Verdachtsanzeigen in die Höhe schnellen, weil die Verkaufsstellen die Risiken nicht einordnen können. Das BKA würde mit nutzlosen Hinweisen überflutet und von wichtigeren Aufgaben und Fällen abgelenkt. • Der E-Geld-Zahlungsverkehr erfolgt nicht unbeobachtet. Die Kontrollen und das Monitoring sind bei den E-Geld-Emittenten gebündelt, die über das technische Know-how und die finanziellen und personellen Mittel verfügen. Die E-Geld-Emittenten unterliegen behördlicher Aufsicht und	• Regulierung des E-Geld-Zahlungsverkehrs erfolgt durch das ZAG sowie die flankierenden geldwäscherechtlichen Maßnahmen der E-Geld-Emittenten (insbesondere Cash-Out nur gegen Identifizierung, Monitoring).

[8] Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz.
[9] Koalitionsvertrag CDU/CSU FDP für die 17. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags, S. 16.

Ansatz Gesetzentwurf Bundesregierung	Bewertung Prepaid-Forum Deutschland	Alternativvorschlag Prepaid-Forum Deutschland
	kooperieren mit Ermittlungs- und Aufsichtsbehörden, insbesondere BKA und BaFin. • Die geplante Regulierung gefährdet die Datenschutzgrundrechte der E-Geld-Nutzer, weil verdachtsunabhängig Daten gespeichert werden. • Überregulierung widerspricht Ziel des Koalitionsvertrags, Bürokratie abzubauen.[9]	

4. Die FATF fordert weder eine pauschale Identifizierungspflicht ohne jegliche Schwellenwerte noch einen Geldwäschebeauftragten für die Verkaufsstellen

Ansatz Gesetzentwurf Bundesregierung	Bewertung Prepaid-Forum Deutschland	Alternativvorschlag Prepaid-Forum Deutschland
• Im Deutschland-Bericht vom 19. Februar 2010 habe die FATF Defizite im deutschen Rechtssystem bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung identifiziert, die mit dem Gesetzentwurf beseitigt werden sollen.	• FATF verlangt von Deutschland nicht, eine Identifizierungspflicht beim Verkauf von Prepaid-Zahlungskarten ab 1 Cent einzuführen. Dies erkennt auch das BMF inzwischen in offiziellen Verlautbarungen an.[10] • FATF stellt sogar ausdrücklich fest, dass sich die Risiken eines Missbrauchs von E-	• Prepaid Industrie bietet flankierende Maßnahmen an, die eine effektive und effiziente Bekämpfung von Geldwäsche sicherstellen (insbesondere Identifizierung beim Cash-Out, Monitoring).

[10] Vgl. Vortrag des BMF, Aktuelle Regulierungsvorhaben der Bundesregierung zur Optimierung der Geldwäscheprävention im Finanzsektor sowie im gewerblichen Bereich, 9. Jahreskongress zur Geldwäschebekämpfung 2011, 15. September 2011, S. 31.
[11] FATF, Report Money Laundering Using New Payment Methods, October 2010, Rn. 6 und Rn. 213 ("Imposing very restrictive limits on the transactions or other functionalities may have an even more deterring effect to would-be launderers than the prospect of being verified. Furthermore, intensive monitoring can help mitigate the ML risk of products as well.").

Ansatz Gesetzentwurf Bundesregierung	Bewertung Prepaid-Forum Deutschland	Alternativvorschlag Prepaid-Forum Deutschland
	Geld für Geldwäsche mit anderen Mitteln effektiver eindämmen lassen und nennt insbesondere restriktive Transaktionslimite und das Monitoring als adäquates Mittel.[11]	

Eine ausführliche Analyse der FATF Empfehlungen ist als Anlage 3 beigefügt.

5. Europäischer Standard ist ein identifizierungsfreier Verkauf von Prepaid-Zahlungskarten unterhalb klar definierter Bagatellgrenzen

Ansatz Gesetzentwurf Bundesregierung	Bewertung Prepaid-Forum Deutschland	Alternativvorschlag Prepaid-Forum Deutschland
• Schwellenwerte in der 2. E-Geld-Richtlinie (keine Identifizierungspflicht beim Verkauf von nicht wiederaufladbaren Karten bis EUR 250 bzw. von wiederaufladbaren Karten bis EUR 2.500 / Jahr) nicht mehr zeitgemäß. • Erfahrung mit E-Geld hat gezeigt, dass Kriminalitätsrisiken bestehen. • Deutschland kann von den Schwellenwerten abweichen.	• Abweichung von EU-Rahmen wäre ein deutscher Alleingang. Nahezu alle anderen EU-Mitgliedstaaten erlauben Verkauf von E-Geld ohne Identifizierung innerhalb der von der EU definierten Schwellenwerte. Ein nationaler Alleingang ist zur effektiven Geldwäschebekämpfung ungeeignet. Geldwäsche macht nicht vor nationalen Grenzen halt. • Abweichung von EU-Rahmen würde dem Ziel, den Markt für E-Geld-Dienstleistungen zu fördern und im Europäischen Binnenmarkt gleiche Wettbewerbsbedingungen für E-Geld-Dienstleister zu schaffen, widersprechen.[12] • EU plant eine neue Novellierung der	• Angemessene Bagatellgrenzen, unterhalb derer keine Identifizierung erfolgen muss.

[12] Erwägungsgründe 2 und 4 und Art. 16 der 2. E-Geld-Richtlinie (2009/110/EG).

Ansatz Gesetzentwurf Bundesregierung	Bewertung Prepaid-Forum Deutschland	Alternativvorschlag Prepaid-Forum Deutschland
	Geldwäscherichtlinie; diese sollte Deutschland abwarten, bevor überobligatorisch Maßnahmen ergriffen werden. • Gefahr bei Überregulierung in Deutschland, dass E-Geld-Industrie ins EU-Ausland abwandert.	

Eine ausführliche Analyse der Rechtlage (bezüglich Bagatellgrenzen) in den EU-Mitgliedstaaten ist als Anlage 4 beigefügt.

PREPAID FORUM DEUTSCHLAND

D. Wichtigste notwendige Änderungen des Gesetzentwurfs[13]

Gesetzentwurf Bundesregierung (BT-Drs. 17/6804)	**Änderungsvorschlag**	**Ziel**
Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe a Doppelbuchstabe cc (§ 3 Absatz 2 Satz 3 GwG neu)	cc) Nach Satz 2 werden folgende Sätze eingefügt: „Für Verpflichtete im Sinne des § 2 Absatz 1 Nummern 1, 2a, 2b und 2c gelten die Sorgfaltspflichten nach Absatz 1 Nummer 1 und 3 bei Annahme oder Abgabe von Bargeld im Rahmen des Vertriebs oder des Rücktauschs von E-Geld im Sinne des § 1a Absatz 3 des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes ungeachtet der Schwellenwerte des Satzes 1 Nummer 2. Unberührt hiervon bleiben § 5 Absatz 1 dieses Gesetzes sowie § 25d Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Kreditwesengesetzes, der für Verpflichtete im Sinne des § 2 Absatz 1 Nummern 2b und 2c entsprechend gilt.	➔ Verkauf von Prepaid-Zahlungskarten innerhalb von Bagatellgrenzen grundsätzlich weiterhin ohne vorherige Identifizierung möglich. ➔ Angemessene Bagatellgrenzen gelten für den Vertrieb von Prepaid-Zahlungskarten durch E-Geld-Agenten und sonstigen Verkaufsstellen genauso wie für den Vertrieb durch Bankfilialen.
Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe a (§ 5 Absatz 1 GwG)	Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe a ist wie folgt zu fassen: a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst: „(1) Soweit die Voraussetzungen des § 6 nicht vorliegen, können Verpflichtete in den Fällen des § 3 Absatz 2 Satz 1 Nr. 1, 2 und 4 und des § 3 Absatz 2 Satz 3 von der Erfüllung der Sorgfaltspflichten des § 3 Absatz 1 absehen, wenn das Risiko der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung nach Maßgabe von Absatz 2 gering ist. § 3 Absatz 4 Satz 2 gilt entsprechend.“	➔ Notwendige Änderung, wenn von Identifizierungspflicht innerhalb von Bagatellgrenzen grundsätzlich abgesehen werden dürfen soll.
Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe b, Buchstabe c Doppelbuchstabe bb und cc (§ 9 Absatz 2 Nummer 1, Absatz 4 Satz 3 und 4 GwG)	Artikel 1 Nummer 9 ist wie folgt zu ändern: a) In Buchstabe b sind in § 9 Absatz 2 Nummer 1 die Worte „2b bis“ zu streichen.	➔ Befreiung der E-Geld-Agenten und der Verkaufsstellen von der Pflicht, einen Geldwäschebeauftragten (sowie einen Stellvertreter) zu bestellen.

[13] Für weitere Einzelheiten und konkrete Gesetzesformulierungen, insbesondere redaktionell erforderliche Folgeänderungen vgl. Stellungnahme des Prepaid-Forum Deutschland vom 19. August 2011, S. 12 ff. (im Internet abrufbar unter http://prepaid-forum-deutschland.de/pfd/aktuelles/positionspapiere/Positionspapier-lang%20190811.pdf)

Gesetzentwurf Bundesregierung (BT-Drs. 17/6804)	**Änderungsvorschlag**	**Ziel**
	b) In Buchstabe c Doppelbuchstabe bb ist in § 9 Absatz 4 Satz 3 die Zahl „3b“ durch die Zahl „4“ zu ersetzen.	
Zu Artikel 2 Nummer 2 (§ 25d KWG)	§ 25d KWG wird wie folgt geändert: a) Absatz 1 Nummer 1 wird wie folgt gefasst: „1. bei der Ausgabe von E-Geld im Sinne des § 1a Absatz 3 des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes, sofern sichergestellt ist, dass a) bei einem nicht wiederaufladbaren Datenträger der gespeicherte Betrag nicht mehr als 250 Euro beträgt oder b) bei einem wiederaufladbaren Datenträger sich der in einem Kalenderjahr insgesamt ausgegebene Betrag auf nicht mehr als 2 500 Euro beläuft, es sei denn ein Betrag von 1 000 Euro oder mehr wird in demselben Kalenderjahr von dem E-Geld-Inhaber im Sinne des § 23b Absatz 1 des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes zurückgetauscht, und ein Rücktausch im Sinne des § 23b Absatz 1 des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes sowie ein Umtausch in E-Geld im Sinne des § 1a Absatz 3 des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes ausschließlich nach einer vorherigen Identifizierung des E-Geld-Inhabers durch den E-Geld-Emittenten nach Maßgabe von § 4 Absatz 2 bis 4 des Geldwäschegesetzes erfolgen darf;“ b) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 3 angefügt: „(3) Bei wiederaufladbaren Datenträgern im Falle des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe b hat der E-Geld-Emittent Dateien zu führen, in denen alle in Bezug auf einen Datenträger ausgegebenen und zurück getauschten E-Geld-Beträge aufgezeichnet werden; § 8 Absatz 2 bis 4 des Geldwäschegesetzes ist entsprechend anzuwenden.“	➔ Beim Cash-Out durch den E-Geld-Emittenten besteht Identifizierungspflicht auch innerhalb der europarechtlich definierten Schwellenwerte. ➔ Aufzeichnungspflichten gelten in Bezug auf E-Geld-Datenträger.
Artikel 2a (Änderungen des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes)	§ 22 des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes wird wie folgt geändert: a) Absatz 2 wird wie folgt geändert:	➔ Notwendige Folgeänderungen aufgrund der Einfügung von § 25d Abs. 3 KWG neu und aufgrund der

Gesetzentwurf Bundesregierung (BT-Drs. 17/6804)	Änderungsvorschlag	Ziel
	Nach „§ 25d“ werden die Worte „Absatz 1 und 2“ gestrichen. b) Die Absätze 3 und 3a werden wie folgt gefasst: „(3) Abweichend von § 3 Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 des Geldwäschegesetzes bestehen die Sorgfaltspflichten nach § 3 Absatz 1 Nr. 1 und 3 sowie § 8 Absatz 1 bis 3 des Geldwäschegesetzes für Institute im Sinne dieses Gesetzes bei Annahme von Bargeld im Rahmen der Erbringung von Zahlungsdiensten nach § 1 Absatz 2 ungeachtet etwaiger im Geldwäschegesetz oder in diesem Gesetz genannter Schwellenbeträge. (3a) Auf Agenten im Sinne des § 1 Absatz 7 ist Absatz 3 entsprechend anzuwenden.	Einbeziehung aller in den Vertrieb von E-Geld einbezogenen Personen in § 3 Abs. 2 Satz 3 GwG neu.

Anlagen

Anlage 1: Marktübersicht für E-Geld-Produkte in Deutschland

Anlage 2: Übersicht zu geltenden und geplanten Identifizierungspflichten beim Vertrieb von Prepaid-Zahlungskarten

Anlage 3: Analyse der FATF-Empfehlungen

Anlage 4: Bagatellgrenzen bei E-Geld innerhalb der Europäischen Union

Anlage 1

Marktübersicht für E-Geld-Produkte in Deutschland

- Prepaid-Zahlungsprodukte aus der Sicht des Verbrauchers

- Facts & Figures zu E-Geld-Produkten in Deutschland

Prepaid-Zahlungsprodukte aus Sicht des Verbrauchers

am Beispiel der Paysafecard

(nicht wiederaufladbar und Vertrieb an der Verkaufsstelle („Point of Sale“ – POS) im deutschen Handel)

	Paysafecard
Wo erhalte ich das E-Geld?	Man erhält die paysafecard, die von der Prepaid Services Company Ltd. in London herausgegeben wird, als 16-stellige PIN. Infos zu Verkaufsstellen gibt es über die Homepage oder eine mobile App: z.B. Rossmann Drogeriemärkte, Netto Marken-Discount, Tankstellen (Aral, Shell, Total), Lotto-Annahmestellen, Handykartenautomaten.
Wie bezahlte ich den Erwerb des E-Geldes?	Man kann mit den von der Vertriebsstelle akzeptierten Zahlungsmitteln bezahlen.
Mit welchen Werten kann ich das E-Geld erwerben?	Paysafecard PINs werden im Wert von 10, 25, 50 und 100 € herausgegeben. Um größere Beträge zu bezahlen oder ein Restguthaben zu nutzen, kann man mehrere paysafecard PINs einsetzen. Auffällige Häufungen von Nutzungen werden vom System bemerkt.
Gibt es eine Obergrenze für den Erwerb des E-Geldes?	Die höchste erhältliche Nominale von paysafecard liegt bei 100 Euro, was unter dem EU-Limit von 250 Euro ist.
Wo kann ich mit dem E-Geld einkaufen?	Die Gutscheine können für Online-Zahlungen ausschließlich bei ausgewählten Händlern eingesetzt werden.
Wofür kann ich das E-Geld einsetzen?	Genutzt werden kann die Karte für Online-Zahlungen bei Games, Skill-Games, Social-Games, Telefonie & Communities, etc.
Wie setze ich das E-Geld zum Bezahlen ein?	Für den Bezahlvorgang gibt man auf der entsprechenden Internetseite des Webshops die 16-stellige PIN ins Zahlungsfenster ein. Für denselben Bezahlvorgang sind mehrere paysafecard PINs einsetzbar. Auffällige Häufungen von Nutzungen werden vom System bemerkt.
Wie zahle ich einen Betrag, der höher ist als das Guthaben auf dem E-Geldmedium?	Benutzung mehrerer paysafecard PINs für einen Zahlungsvorgang. Auffällige Häufungen von Nutzungen werden vom System bemerkt.
In welchen Währungen kann ich bezahlen?	Es kann auch in Fremdwährungen bezahlt werden. Für Zahlungen in anderen Währungen als der auf der paysafecard ausgegebenen wird eine Fremdwährungsgebühr von 2 % des Transaktionsvolumens erhoben.

	Paysafecard
Wie lange ist das E-Geld gültig?	paysafecard hat keine begrenzte Gültigkeit - das Guthaben verfällt daher nicht (gemäß gesetzlichen Vorgaben für E-Geld). Jedoch wird nach Ablauf von 12 Monaten nach Kauf Gemäß den AGB eine Bereitstellungsgebühr von 2 € pro Monat erhoben.
Ist das E-Geld wiederaufladbar?	Nein, die Gutscheine sind nicht wiederaufladbar.
Welche Gebühren fallen an?	Im ersten Jahr (12 Monate) ist die paysafecard kostenlos, danach fällt pro Monat 2 € Bereitstellungsgebühr an (wird direkt vom paysafecard-Guthaben abgezogen). Weitere Gebühren fallen ggfs. beim Bezahlen in einer Fremdwährung an (2 % des Transaktionsvolumens). Zudem können in manchen klar definierten Fällen beim Rücktausch Gebühren anfallen.
Was passiert mit einem Restguthaben?	Restguthaben kann man für weitere Einkäufe jederzeit verwenden, indem man mehrere paysafecard PINs für einen Zahlungsvorgang verwendet. (Bedienung im Zahlungs-fenster: „weitere PINs eingeben“). Restguthaben können auch rückerstattet werden – siehe nächste Frage sowie AGB.
Kann der Restbetrag auf dem E-Geldmedium rückerstattet werden?	Der Restbetrag der Karte kann rückerstattet werden. Vor dem Rücktausch benötigt paysafecard die Seriennummer der Karte, den Betrag des Restguthabens und persönliche Daten wie Namen, Email-Adresse, Telefonnummer und Ausweis-kopie sowie eine Kopie der paysafecard und Angabe des persönlichen Bankkontos innerhalb der EU samt IBAN und BIC. Dabei ist zu beachten, dass das Herkunftsland des Kunden und das Land des Bankkontos zusammenfallen müssen. Es fallen für den Rücktausch 7,50 € Gebühren im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen und den in den AGB ausgewiesenen Fällen an.
Wie lange ist das E-Geld gültig?	Der Vertrag zwischen dem paysafecard-Inhaber und Prepaid Services Company Ltd. wird auf unbestimmte Zeit geschlos-sen. Kündigungsmöglichkeit besteht grundsätzlich jederzeit. Unabhängig davon besteht die jederzeitige Möglichkeit, Rückerstattung zu verlangen.
Sonstiges	Manche paysafecard PINs sind nur bei ausgewählten Part-nern oder in einem bestimmten Zeitraum einlösbar (z. B. im Zuge von Promotions mit Webshops).

PREPAID FORUM DEUTSCHLAND

Facts & Figures zu E-Geld-Produkten in Deutschland

Marktumfang

Im deutschen Markt gibt es unterschiedliche Zahlungsprodukte, die aufgrund folgender gemeinsamer Produktmerkmale aufsichtsrechtlich als E-Geld bezeichnet werden können:

- Vorausbezahlt (prepaid)[14]: Das Guthaben wird beim Herausgeber durch Umtausch gegen Bargeld oder Giralgeld (Girokonto) erworben,
- Elektronische Speicherung: Das Guthaben wird auf einem Träger (z. B. Karte) oder in einem Hintergrundsystem gespeichert,
- Zahlungsmittel: Das Guthaben kann auch für Zahlungen gegenüber Dritten genutzt werden („open-loop").[15]

In der nachfolgenden Übersicht sind nur die E-Geld-Produkte enthalten, die entweder **kartenbasiert** sind (z. B. GeldKarte oder Prepaid Kreditkarte) oder als Zahlencode („PIN") **über den Handel** vertrieben werden (proprietäre Prepaid-Systeme, wie z. B. Paysafecard und Ukash). Obwohl der Begriff „Prepaid-Kreditkarte" ein Widerspruch in sich ist, wird diese Bezeichnung im Markt für Zahlungsprodukte der typischen Kreditkarten-„Brands" (z. B. MasterCard und Visa) verwendet, die ausschließlich auf Guthabenbasis genutzt werden können.

Darüber hinaus gibt es in Deutschland **weitere E-Geld-Produkte**, die bislang ausschließlich über das Internet vertrieben werden und vorwiegend auch nur im eCommerce genutzt werden. Das bekannteste Beispiel ist das weltweite Internet-Zahlungssystem PayPal, das von ca. 15 Mio. Verbrauchern in Deutschland bei 160.000 Akzeptanzstellen genutzt wird. Auch Prepaid-Werteinheiten, die im Rahmen von händlerübergreifenden und bundesweiten Bonussystemen herausgegeben werden und als Zahlungsmittel eingesetzt werden können, sind – wie PayPal – hier nicht berücksichtigt worden.

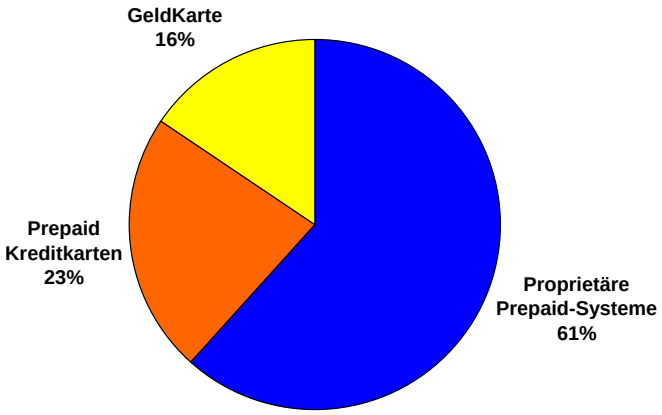
In den amtlichen Statistiken der Deutschen Bundesbank bzw. der Europäischen Zentralbank (sog. Blue Book-Statistik) wird für Deutschland (bislang) nur das E-Geld, das die Kreditinstitute über das Zahlungssystem „GeldKarte" herausgeben, erfasst. Da das GeldKarte-System des deutschen Kreditgewerbes stagniert, würde die Zentralbankstatistik zur falschen Schlussfolgerung führen, dass E-Geld in Deutschland insgesamt stagniert. Es gibt aber noch weitere

[14] Der Begriff „prepaid" ist marktüblich, aber verwirrend. Im Gegensatz zu Prepaid Handy-Verträgen oder Geschenkkarten wird bei der Nutzung des E-Geldes zum Einkaufen gegenüber dem Empfänger des Geldes (Händler) keine Vorauszahlung geleistet. Beim E-Geld handelt es sich eher um ein Guthaben, das auf einem Spezialkonto beim E-Geld-Herausgeber oder direkt auf dem Trägermedium (z. B. Chipkarte) geführt wird.

[15] Die Prepaid-Geschenkkarten (Gift Cards), die nur beim Herausgeber als Zahlungsmittel eingesetzt werden können („closed loop"), sind demnach kein E-Geld. Prepaid Zahlungsprodukte, die nur für bestimmte Produkte und Dienstleistungen und/oder nur in einem begrenzten Umfeld (z. B. auf dem Campusgelände einer Universität) nutzbar sind, können von der Aufsichtsbehörde BaFin freigestellt werden und werden aufsichtsrechtlich nicht als E-Geld bezeichnet.

Gründe dafür, dass die E-Geld-Zahlen der EZB kein aussagekräftiges Bild liefern. Die in Deutschland ausgegebenen Prepaid-Kreditkarten werden z. B. in dieser Statistik unter Kreditkarten subsumiert. In anderen europäischen Ländern werden dagegen die Umsätze mit Prepaid-Kreditkarten unter E-Geld erfasst. E-Geld-Systeme außerhalb des Kreditgewerbes werden bislang gar nicht ausgewiesen. Die PayPal-Umsätze der in Deutschland ansässigen E-Geld-Inhaber werden dagegen unter Luxemburg miterfasst (Grund: Der Herausgeber des E-Geldes PayPal hat seinen Sitz in Luxemburg).

Aus diesen Gründen gibt die Statistik der EZB bzw. Deutschen Bundesbank keine Auskunft über die tatsächliche Entwicklung des E-Geldes in Deutschland bzw. im europäischen Markt. Die in dieser Marktübersicht verwendeten Zahlen beruhen (außer den Zahlen zur GeldKarte) auf Angaben der jeweiligen Emittenten, Schätzungen und der jährlichen Kartenmarktstatistik der Unternehmensberatung PaySys.



Der Umsatz der mit den in dieser Analyse berücksichtigten E-Geld-Produkten im Handel beträgt derzeit insgesamt ca. 850 Mio. Euro pro Jahr. Über die Hälfte dieses Umsatzes (61%) wird über die sogenannten. proprietären Prepaid-Zahlungssysteme getätigt. Diese E-Geld-Produkte werden von E-Geld-Herausgebern am Point-of-Sale im Handel vertrieben (wie z. B. die Paysafecard).

Die Prepaid-Kreditkarten werden seit einigen Jahren in Deutschland vorwiegend von inländischen Kreditinstituten unter den Brands MasterCard und Visa herausgegeben. Jede zweite Sparkasse und Genossenschaftsbank gibt derzeit eine Prepaid-Kreditkarte heraus (Zielgruppe insbesondere Jugendliche und risikoscheue Internet-Nutzer im eCommerce). Auch die Privatbanken (z. B. Unicredit) und die öffentlichen Banken (z. B. die Landesbank Berlin und die BW Bank) gehören in zunehmendem Umfang zu Herausgebern von diesen E-Geld-Produkten.

Übersicht der E-Geld-Produkte

E-Geld-Produkt	Herausgeber	Vertrieb	Wiederauf-ladung	Anzahl der Produkte	Akzeptanz	Umsatz (2010)	Ø Umsatz-betrag	Ø Lade-betrag
Proprietäre Prepaid-Systeme (z. B. Paysafecard, Ukash u. a.)	E-Geld-Institute	Am POS[16] im Handel (ca. 40.000 Vertriebsstellen)	Nein	18 Mio. Voucher p.a.[17]	Vorwiegend im Internet	508 Mio. €	Ca. 28 €	Ca. 28 €
Prepaid-Kreditkarten (MasterCard und Visa)	Einlagenkredit-institute und E-Geld-Institute (vorwiegend im Inland)	Bankfiliale, Fernabsatz (Direktbanken) und am POS im Handel	Ja (i.d.R.)	600.000 Karten im Umlauf	Im Internet und im stationären Handel (weltweit)	189 Mio. €	n.a.	n.a.
GeldKarte	Fast alle Einlagen-kreditinstitute in Deutschland.	Bankfiliale, Fernabsatz (Direktbanken) oder am POS (dort kontounge-bundene Karten)	Ja	95 Mio. Karten im Umlauf[18], davon ca. 5% aktiv genutzt	Ca. 300.000 Akzeptanzstellen (z. B. Zigaretten-automaten)	129 Mio. €	Ca. 3 €	Ca. 28 €

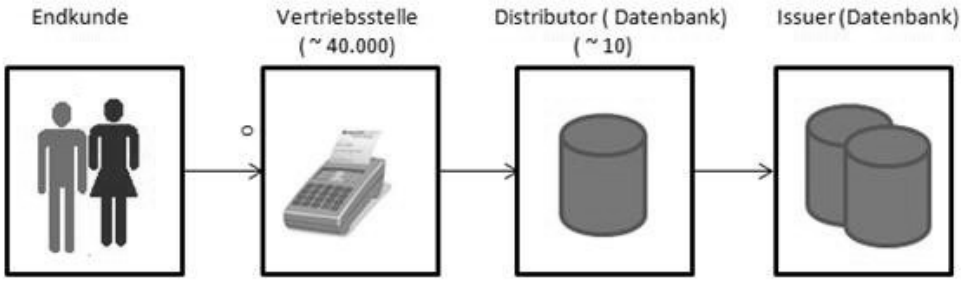
[16] POS: Point-of-Sale (Verkaufspunkt im Handel)
[17] Die Anzahl der Endkunden wird auf ca. 1,5 bis 2 Mio. Verbraucher geschätzt.
[18] Die GeldKarte ist als kontogebundenes Produkt eine Standard-Applikation im Chip der girocard (ehemalige „ec-Karte“). Daneben gibt es auch kontoungebundene GeldKarten, die z. B. als Citycards oder Stadionkarten vermarktet werden

Vertriebsmodell

Der Vertrieb von E-Geld-Produkten am Point-of-Sale erfolgt wie der Vertrieb von Guthaben für Prepaid-Mobiltelefone über eine gesicherte Terminalinfrastruktur. Durch die geringe Komplexität der Produkte ist keine besondere Beratungstätigkeit erforderlich und diese Produkte können daher auch an Vertriebsstellen mit hoher Frequenz verkauft werden (z. B. Tankstelle). Der Herausgeber dieser E-Geld-Produkte (Issuer) hat dabei in der Regel eine Vertragsbeziehung mit einem Großhändler (Distributor), welcher seinerseits wiederum Verträge mit einzelnen Vertriebsstellen unterhält. Die Anzahl der Vertriebsstellen für diese Produkte beträgt in Deutschland ca. 40.000.

Im Moment des Verkaufs des E-Geld-Produkts oder im Moment der Aufladung eines wiederaufladbaren E-Geld-Produkts sammelt die Vertriebsstelle den Gegenwert der Transaktion ein, und überweist den Betrag an den Großhändler, welcher den Betrag wiederum an den Herausgeber überweist.

Jede der Vertragsparteien erhält eine vertraglich definierte Provision für ihre Dienstleistung. Provision beträgt im Durchschnitt ca. 1 Euro (2 bis 4% des Verkaufswerts). Die gesamte Wertschöpfung bei den Vertriebsstellen beträgt bei 20 Mio. Kauftransaktionen demnach ca. 20 Mio. €.



Die vollständigen Daten zu jeder Transaktion (insbesondere Datum, Uhrzeit, Transaktionsbetrag, Vertriebsstelle) stehen zentral für eine umfassende Nachverfolgung beim Herausgeber bereit, was einen deutlichen Vorteil gegenüber dem vollständig unkontrollierbaren Bargeldzahlungsverkehr darstellt.

Beispiele von diesen genannten Parteien im deutschen Markt:

- Herausgeber: Prepaid Services Company Limited (Paysafecard), Wirecard Bank AG
- Großhändler: Lekkerland, Epay, ICP, TeleCash
- Vertriebsstelle: Aral Tankstellen, Rossmann

PREPAID FORUM DEUTSCHLAND

Anlage 2

Übersicht zu geltenden und geplanten Identifizierungspflichten beim Vertrieb von Prepaid-Zahlungskarten

PREPAID FORUM DEUTSCHLAND

Übersicht zu geltenden und geplanten Identifizierungspflichten beim Vertrieb von Prepaid-Zahlungskarten

A. Prepaid-Karten Produkte

	Geschenk- / Gutscheinkarten		Prepaid-Zahlungskarten		
Produktart (Beispiel)	**Content-Geschenkkarte**	**Einzelhandels-geschenkkarte**	**Prepaid Internet Bezahlkarte**	**Prepaid Kreditkarte**	**Fußball-Fankarte**
E-Geld-Emittent (Beispiel)	Apple iTunes Sony Nintendo	Karstadt Rossmann Douglas	Prepaid Services Company Ltd., London	Wirecard Bank AG, München, aufgrund einer Lizenz von MasterCard	BW-Bank, Stuttgart aufgrund einer Lizenz von MasterCard und dem VfB Stuttgart
Produkt (Beispiel)	Apple iTunes Karte	Rossmann-Geschenkkarte	paysafecard	mywirecard	VfB Fankarte
Einsatzmöglichkeit	Nur beim Unternehmen, das Karte herausgibt	Beim emittierenden Einzelhändler und allen seinen Filialen	Bei ca. 500 Händlern im Internet, die der Emittent auswählt und die an diesen über einen Akzeptanzvertrag vertraglich gebunden sind	Wie eine Mastercard Kreditkarte, d.h. im Internet oder im stationären Handel (z.B. Hotel oder Restaurant) bei weltweit 31 Mio. Akzeptanzstellen von MasterCard	Im VfB Fußballstadion, Fanshops und wie eine Mastercard Kreditkarte, d.h. im Internet oder stationären Handel (z.B. Hotel oder Restaurant) bei weltweit 31 Mio. Akzeptanzstellen
In vielen Fällen kein E-Geld (vgl. § 1a Abs. 3 ZAG und § 1a Abs. 5 Nr. 1 i.V.m. § 1 Abs. 10 Nr. 10 ZAG) und deshalb nicht von Identifizierungspflicht betroffen			**Als E-Geld gemäß § 1a Abs. 3 ZAG von Identifizierungspflicht betroffen**		

B. Von der Identifizierungspflicht betroffene Prepaid-Zahlungskarten

1. Aktuelle Rechtslage

Differenzierung je nachdem, ob E-Geld-Institut (z.B. Prepaid Services Company Ltd.) oder Einlagenkreditinstitut (z.B. Wirecard Bank oder BW-Bank) E-Geld ausgibt

Produktbeispiel	**Prepaid Internet Bezahlkarte von paysafecard**	**MasterCard Prepaid Kreditkarte von Wirecard Bank**	**MasterCard VfB Fankarte von BW-Bank**	
E-Geld-Emittent	Prepaid Services Company Ltd. als E-Geld-Institut	Wirecard Bank AG als Einlagenkreditinstitut	BW-Bank als Einlagenkreditinstitut	
E-Geld	Ja (§ 1a Abs. 3 ZAG)	Ja (§ 1a Abs. 3 ZAG)	Ja (§ 1a Abs. 3 ZAG)	
Regulierung des E-Geld-Emittenten und generelle Verpflichtung zu Maßnahmen zur Geldwäscheprävention	Ja Bei inländischen E-Geld-Instituten gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2a GwG und § 22 Abs. 3 ZAG i.V.m. §§ 3 ff. GwG; ein ausländisches E-Geld-Institut wie die Prepaid Services Company Ltd. ist gemäß den entsprechenden Vorschriften des Rechts des Vereinigten Königreichs reguliert; die Regulierung ist durch Rechtsakte der Europäischen Union weitgehend harmonisiert.	Ja (als Einlagenkreditinstitut gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 GwG i.V.m. §§ 3 ff. GwG)	Ja (als Einlagenkreditinstitut gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 GwG i.V.m. §§ 3 ff. GwG)	
Stationärer Vertriebsweg	Kioske, Tankstellen, Verbrauchermärkte als E-Geld-Agenten eines E-Geld-Instituts	Kioske und Tankstellen als Verkaufsstellen eines E-Geld-Produktes eines Einlagenkreditinstituts	Eigenvertrieb über Filialen der BW-Bank	Selbständige Verkaufsstellen der BW-Bank (z.B. der VfB Stuttgart Fanshop oder so genannte

Produktbeispiel	Prepaid Internet Bezahlkarte von paysafecard	MasterCard Prepaid Kreditkarte von Wirecard Bank	MasterCard VfB Fankarte von BW-Bank	
				„Aufladepunkte“ im Stadion)
Verpflichtung zur Identifizierung des Kunden für Zwecke der Geldwäscheprävention beim Verkauf gegen Bargeld **(aktuelle Rechtslage, d.h. ohne Berücksichtigung der im Gesetzentwurf geplanten Änderungen)**	Unklar in Bezug auf die E-Geld-Agenten **BMF:** E-Geld-Agenten zur Identifizierung ab EUR 1 verpflichtet gemäß §§ 22 Abs. 3 und Abs. 3a ZAG i.V.m. §§ 3 und 4 GwG **PFD:** gemäß §§ 22 Abs. 2, Abs. 3 und Abs. 3a ZAG i.V.m. 5 Abs. 1 GwG gilt für E-Geld-Agenten 25d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 KWG entsprechend; deshalb Verkauf innerhalb Bagatellgrenzen ohne Identifizierung (EUR 250 für nicht wiederaufladbare Prepaid-Zahlungskarten). Keine Verpflichtung von E-Geld-Instituten in Deutschland innerhalb bestimmter Bagatellgrenzen (EUR 250 für nicht wiederaufladbare bzw. EUR 2.500 für wiederaufladbare Karten)	Keine Verpflichtung der Verkaufsstellen, weil nicht als Verpflichtete in § 2 Abs. 1 GwG genannt Keine Verpflichtung der Wirecard Bank innerhalb der in § 25d Abs. 1 Nr. 1 KWG genannten Bagatellgrenzen (EUR 250 für nicht wiederaufladbare bzw. EUR 2.500 für wiederaufladbare Prepaid-Zahlungskarten).	Keine Verpflichtung der BW-Bank innerhalb der in § 25d Abs. 1 Nr. 1 KWG genannten Bagatellgrenzen (EUR 250 für nicht wiederaufladbare bzw. EUR 2.500 für wiederaufladbare Karten)	Keine Verpflichtung der Verkaufsstellen, weil nicht als Verpflichtete in § 2 Abs. 1 GwG genannt und kein E-Geld eines E-Geld-Instituts Keine Verpflichtung der BW-Bank in Deutschland innerhalb bestimmter Bagatellgrenzen (EUR 250 für nicht wiederaufladbare bzw. EUR 2.500 für wiederaufladbare Karten)

PREPAID FORUM DEUTSCHLAND

Übersicht zu geltenden und geplanten Identifizierungspflichten beim Vertrieb von Prepaid-Zahlungskarten

2. Künftige Rechtslage gemäß Gesetzentwurf zur Optimierung der Geldwäscheprävention

Differenzierung je nachdem, ob E-Geld-Institut (z.B. Prepaid Services Company Ltd.) oder Einlagenkreditinstitut (z.B. Wirecard Bank oder BW-Bank) E-Geld ausgibt und ob Verkauf durch Einlagenkreditinstitut selbst oder durch Verkaufsstelle erfolgt

	Prepaid Internet Bezahlkarte von paysafecard	**MasterCard Prepaid Kreditkarte von Wirecard Bank**	**MasterCard VfB Fankarte von BW-Bank**	
Stationärer Vertriebsweg	Kioske, Tankstellen, Verbrauchermärkte als E-Geld-Agenten eines E-Geld-Instituts	Kioske und Tankstellen als Verkaufsstellen eines Einlagenkreditinstituts	Eigenvertrieb über Bank-Filialen	Selbständige Verkaufsstellen der BW-Bank (z.B. der VfB Stuttgart Fanshop oder so genannte „Aufladepunkte“ im Stadion)
Änderung der Verpflichtung zur Identifizierung des Kunden für Zwecke der Geldwäscheprävention beim Verkauf gegen Bargeld	Keine Änderung für E-Geld-Agenten (nach Ansicht BMF), aber Rechtsunklarheit besteht fort. Inländische E-Geld-Institute müssten darüber hinaus künftig bei der Begründung der Geschäftsbeziehung unabhängig von irgendwelchen Bagatellgrenzen identifizieren. ➔ Drohende Doppelidentifizierung Ausländische E-Geld-Institute ohne physische Präsenz im Inland sind von den Änderungen nicht betroffen, da für diese das deutsche GwG nicht gilt.	Ja, schon ab EUR 1 gemäß 2 Abs. 1 2c GwG-Neu i.V.m. § 3 Abs. 2 Satz 3 GwG-Neu Pflicht der Verkaufsstellen zur Identifizierung des Kunden. Inländische Einlagenkreditinstitute müssten darüber hinaus künftig nur bei der Begründung der Geschäftsbeziehung unabhängig von irgendwelchen Bagatellgrenzen identifizieren ➔ Drohende Doppelidentifizierung Ausländische Einlagenkreditinstitute ohne physische Präsenz im Inland sind von den Änderungen nicht betroffen, da für diese das deutsche GwG nicht gilt.	Keine Identifizierungspflicht bei Ausgabe und Rücktausch gegen Bargeld bei Verkauf in Bankfiliale Inländische Einlagenkreditinstitute müssen künftig nur bei Begründung der Geschäftsbeziehung unabhängig von irgendwelchen Bagatellgrenzen identifizieren. Ausländische Einlagenkreditinstitute ohne physische Präsenz	Ja, schon ab EUR 1 gemäß 2 Abs. 1 2c GwG-Neu i.V.m. § 3 Abs. 2 Satz 3 GwG-Neu Pflicht der Verkaufsstelle zur Identifizierung des Kunden weil Verkauf durch selbständige Verkaufsstelle (VfB Stuttgart Fanshop, Aufladepunkt im Stadion) Inländische Einlagenkreditinstitute müssten darüber hinaus künftig bei der Begründung der

	Prepaid Internet Bezahlkarte von paysafecard	MasterCard Prepaid Kreditkarte von Wirecard Bank	MasterCard VfB Fankarte von BW-Bank	
			im Inland sind von den Änderungen nicht betroffen, da für diese das deutsche GwG nicht gilt.	Geschäftsbeziehung unabhängig von irgendwelchen Bagatellgrenzen identifizieren. ➔ Drohende Doppelidentifizierung Ausländische Einlagenkreditinstitute ohne physische Präsenz im Inland sind von den Änderungen nicht betroffen, da für diese das deutsche GwG nicht gilt.
Identifizierungspflicht der Verkaufsstellen ab EUR 1	**Ja** ➔ Identifizierungspflicht bei jedem Verkauf ab EUR 1 Aufladung ➔ keine Bagatellgrenzen	**Ja** ➔ Identifizierungspflicht bei jedem Verkauf ab EUR 1 Aufladung ➔ keine Bagatellgrenzen	**Nein** ➔ Identifizierungspflicht nur bei Begründung der Geschäftsbeziehung	**Ja** ➔ Identifizierungspflicht bei jedem Verkauf ab EUR 1 Aufladung ➔ keine Bagatellgrenzen
Ungleichbehandlung	Benachteiligung im Verhältnis zu Eigenvertrieb der Einlagenkreditinstitute	Benachteiligung im Verhältnis zu Eigenvertrieb der Einlagenkreditinstitute	Privilegierung gegenüber Vertrieb über Verkaufsstellen und E-Geld-Agenten sowie faktisch gegenüber allen E-Geld-Instituten und ausländischen Einlagenkreditinstituten - diese verfügen in aller Regel nicht über ein Filialnetz)	Benachteiligung im Verhältnis zu Eigenvertrieb der Einlagenkreditinstitute

Anlage 3

Analyse der FATF-Empfehlungen

PREPAID FORUM DEUTSCHLAND

Analyse der FATF-Empfehlungen

FATF verlangt nicht die Identifizierung des Kunden beim Verkauf von Prepaid-Zahlungskarten[19] gegen Bargeld ohne jegliche Bagatellgrenzen

Kein Risiko, dass FATF Deutschland auf eine „Schwarze Liste" setzt, wenn unterhalb von Bagatellgrenzen von einer Identifizierung abgesehen wird

Sogar BMF beruft sich zur Begründung der betragsunabhängigen Identifizierungspflicht bei Erwerb gegen Bargeld nicht auf FATF

FATF verlangt nicht, dass Verkaufsstellen von Prepaid-Zahlungskarten einen Geldwäschebeauftragten bestellen

Verkaufsstellen von Prepaid-Zahlungskarten werden von den FATF-Empfehlungen grundsätzlich nicht erfasst

---

A. Überblick

Hintergrund zur Financial Action Task Force (FATF)

- FATF ist eine demokratisch nicht legitimierte Unterorganisation der OECD.
- FATF hat keine Weisungsbefugnisse gegenüber Deutschland. Deutschland ist rechtlich nicht verpflichtet, Empfehlungen der FATF umzusetzen.
- Wenn Deutschland Empfehlungen nicht umsetzt, kann FATF Deutschland dafür öffentlich schelten (sog. Schwarze Liste).

Aber: Schon keine Gefahr, dass Deutschland auf Schwarze Liste der FATF kommt, wenn in Deutschland unterhalb von Bagatellgrenzen von einer Identifizierung des Kunden beim Verkauf von Prepaid-Zahlungskarten abgesehen werden kann

- Im Länderbericht zu Deutschland vom 19. Februar 2010 fordert FATF überhaupt keine Identifizierungspflichten betreffend den Verkauf von Prepaid-Zahlungskarten!
- Im Sonderbericht zu neuen Zahlungsmethoden vom Oktober 2010, der sich speziell mit E-Geld bzw. Prepaid-Zahlungskarten auseinandersetzt, erkennt FATF die Angemessenheit von Bagatellgrenzen für die Identifizierungspflichten an!

[19] Mit dem Begriff "Prepaid-Zahlungskarte" ist vorliegend E-Geld im Sinne des Gesetzes gemeint. Die Begriffe „E-Geld" und „Prepaid-Zahlungskarte werden gleichbedeutend verwendet.

Selbst BMF beruft sich <u>nicht</u> auf FATF zur Begründung der Identifizierungspflicht beim Verkauf von Prepaid-Zahlungskarten

- Vortrag BMF-Vertreter Ministerialrat Findeisen am 30. Juni / 1. Juli 2011 in Berlin: „Identifizierungspflicht für E-Geld-Verkaufsstellen nicht von FATF gefordert."
- Vortrag BMF-Vertreterin Regierungsrätin Merzbach am 15. September 2011 in Potsdam: „Identifizierungspflichten für E-Geld-Verkaufsstellen nicht von FATF gefordert."

Keine Gefahr, dass Deutschland auf schwarze Liste der FATF kommt, wenn Verkaufsstellen von Prepaid-Zahlungskarten keinen Geldwäschebeauftragten bestellen müssen

- In den FATF 40 Empfehlungen fordert die FATF einen Geldwäschebeauftragten lediglich für Finanzunternehmen („Financial institutions"). Bloße Verkaufsstellen von Prepaid-Zahlungskarten sind keine Finanzunternehmen und werden von den FATF-Empfehlungen nicht erfasst.
- Auch im Deutschland-Bericht von 2010 verlangt die FATF nicht, dass speziell E-Geld-Agenten und Verkaufsstellen für Prepaid-Zahlungskarten einen Geldwäschebeauftragten haben müssen.

B. Gegenüberstellung FATF-Empfehlungen und Anti-Geldwäsche-Reformgesetze (Gesetz zur Optimierung der Geldwäscheprävention und Gesetz zur Umsetzung der 2. E-Geld-Richtlinie)

1. FATF Deutschlandbericht verlangt keine Identifizierung beim Verkauf von Prepaid-Zahlungskarten	**BMF will mit Anti-Geldwäsche-Reformgesetzen in Deutschland mit neue Identifizierungspflichten beim Verkauf und Rücknahme von Prepaid-Zahlungskarten einführen**	**Es droht Übererfüllung der FATF-Forderungen durch Deutschland**
• Von der FATF im Deutschland-Bericht vom 19. Februar 2010 identifizierte Defizite („Monita“) betreffen Nichtfinanzunternehmen (Gewerbebetriebe und freie Berufe), den strafrechtlichen / polizeilichen Bereich (Verdachtsmeldewesen, Vortatenkatalog zu § 261 StGB) und Sorgfaltspflichten von Finanzinstituten im Umgang mit Politically Exposed Persons („PEPs“) und Treuhändern wegen mangelnder Transparenz.[20] • Dies ergibt sich auch aus der Gesetzesbegründung zu BT-Drs. 17/6804 (vgl. dort S. 1 und 2). • Die FATF monierte nur allgemein einen Verbesserungsbedarf im Bereich der Customer Due Diligence, mit speziellem Fokus auf Treuhänder und PEPs.[21] • Die Notwendigkeit einer Regulierung des Verkaufs von Prepaid-Zahlungskarten durch Deutschland hat die FATF nicht gesondert festgestellt. • Die FATF hat nicht die Einführung einer Identifizierungspflicht beim Verkauf von Prepaid-Zahlungskarten gesondert empfohlen.	• Der BMF-Entwurf für das Gesetz zur Optimierung der Geldwäscheprävention (aktueller Gesetzentwurf, BT-Drs. 17/6804) erstreckt Identifizierungspflicht auf Verkaufsstellen von Prepaid-Zahlungskarten (§ 2 Abs. 1 Nr. 2c GwG-Neu) und legt Null-Euro Schwellenwert fest (§ 3 Abs. 2 Satz 2 GwG-Neu). • Begründung BMF: Lückenschließung notwendig, weil bereits analoge Regelungen durch Gesetz zur Umsetzung der 2. E-Geld-Richtlinie für E-Geld-Agenten. • Das BMF-Gesetz zur Umsetzung der 2. E-Geld-Richtlinie vom 1. März 2011 mit Einfügung von § 2 Abs. 1 Nr. 2b GwG (Einbeziehung von E-Geld-Agenten in GwG) sowie Änderungen in § 22 Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz ist bereits seit 30. April 2011 in Kraft: nach – bestrittener – Auffassung von BMF und BaFin sind E-Geld-Agenten dadurch schon heute ohne Rücksicht auf Schwellenwerte (also ab dem 1. Euro) zur Identifizierung des Kunden bei Barzahlung verpflichtet.	• Wenn es nach dem BMF geht, soll Deutschland mehr machen, als die FATF gefordert hat. Dadurch lässt das BMF auch die Bagatellgrenzen nach EU-Recht außen vor, innerhalb derer eine Identifizierungspflicht nicht bestehen muss. • Das BMF nutzt die durch die FATF angestoßene Reform der Anti-Geldwäschegesetzgebung, um auf breiter Basis ohne jegliche Bagatellgrenzen Identifizierungspflichten im Bereich der Prepaid-Zahlungskarten einzuführen. • Der Verweis auf die Änderungen durch das Gesetz zur Umsetzung der 2. E-Geld-Richtlinie („Lückenschließung“) geht fehl, weil schon diese Änderungen nicht von der FATF gefordert waren. Es kommt zu einer Perpetuierung einer im Ausgangspunkt fehlerhaften Konzeption des BMF.

[20] FATF, Mutual Evaluation Report, Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, Germany, 19 February 2010, Rz. 622.
[21] FATF, Mutual Evaluation Report, Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, Germany, 19 February 2010, Rz. 622.

2. Im Sonderbericht zu New Payment Methods (u.a. Prepaid-Zahlungskarten) lehnt die FATF eine Identizifizierungspflicht ab dem 1. Euro ab	**BMF will mit Gesetzentwurf zur Optimierung der Geldwäscheprävention neue Identifizierungspflichten in Deutschland einführen**	**Reformgesetze des BMF nutzen nicht den Spielraum aus, den die FATF Deutschland lässt**
• Im Sonderbericht vom Oktober 2010 zu Neuen Zahlungsmethoden[22], zu denen auch Prepaid-Zahlungskarten gehören, analysierte die FATF Möglichkeiten und Risiken solcher Zahlungsmittel unter dem Gesichtspunkt der Geldwäsche-Prävention. • Die FATF stellte fest, dass eine wirksame Geldwäscheprävention durch Transaktionsschwellenwerte und ein Monitoring erreicht werden kann.[23] FATF nimmt also **nicht** an, dass schon ab dem 1. Euro eine Identifizierung zur Geldwäscheprävention notwendig ist. • Die FATF favorisiert das Computer-basierte Monitoring **durch den Emittenten** von Prepaid-Zahlungskarten.[24]	• BMF will keine Bagatellgrenzen anerkennen, bei denen von einer Identifizierung abgesehen werden kann. • BMF will eine Identifizierung des Käufers von Prepaid-Zahlungskarten an der Verkaufsstelle ab dem 1. Euro durchsetzen. • BMF will kein fokussiertes Monitoring durch den Emittenten von E-Geld.	• BMF berücksichtigt nicht die Feststellung der FATF, dass Transaktionsschwellenwerte sinnvoll sind. • BMF berücksichtigt nicht die Feststellung der FATF, dass Monitoring durch Emittenten effektiver ist als Nullschwellenwert.

[22] FATF, Report Money Laundering Using New Payment Methods, October 2010.
[23] FATF, Report Money Laundering Using New Payment Methods, October 2010, Rn. 6 und Rn. 213 ("Imposing very restrictive limits on the transactions or other functionalities may have an even more deterring effect to would-be launderers than the prospect of being verified. Furthermore, intensive monitoring can help mitigate the ML risk of products as well.") .
[24] FATF, Report Money Laundering Using New Payment Methods, October 2010, Rn. 108f. ("NPMs[New payment methods] are based on computer technology and therefore provide good prerequisites for effective monitoring and reporting procedures. Transactions carried out through NPM services always leave electronic footprints which can be monitored and analyzed, even where NPMs benefit from exemptions from customer due diligence (*i.e.*, the customer remains anonymous). This means that providers can block accounts where they detect abnormal transaction patterns or otherwise become suspicious that their product might be abused for ML/TF purposes. Monitoring systems can be a very effective tool to mitigate an NPM product's financial crime risk.").

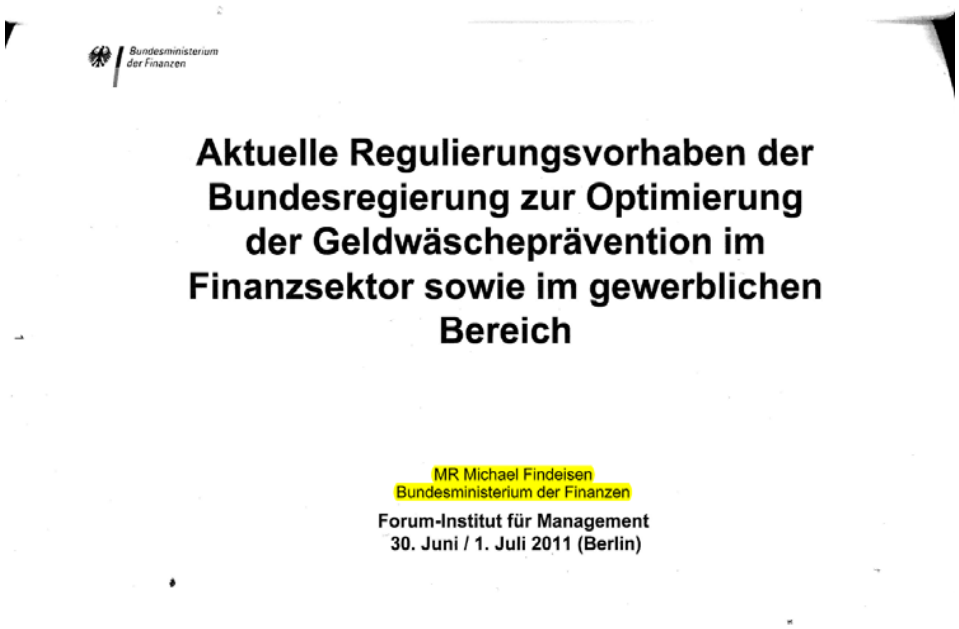
3. FATF Deutschlandbericht verlangt keinen Geldwäschebeauftragten für Verkaufsstellen von Prepaid-Zahlungskarten	**BMF will, dass grundsätzliche alle Verkaufsstellen von Prepaid-Zahlungskarten einen Geldwäschebeauftragten ohne konkrete Risikobewertung im Einzelfall bestellen müssen**	**Es droht Übererfüllung der FATF-Forderungen durch Deutschland**
• Für Verkaufsstellen von Prepaid-Zahlungskarten hat die FATF die Bestellung eines Geldwäschebeauftragten **nicht** gesondert gefordert. • Eine allgemeine Empfehlung zur Bestellung eines Geldwäschebeauftragten besteht **für Finanzunternehmen** auf Geschäftsführungsebene.[25] Für andere Betriebe und Unternehmen besteht lediglich das Erfordernis von internen Sicherungsmaßnahmen.[26] • Die FATF moniert die lückenhafte Vorgabe von internen Sicherungsmaßnahmen („compliance management arrangements"), insbesondere für Nichtfinanzunternehmen [27]und empfiehlt die Vorgabe von risikobasierten internen Sicherungsmaßnahmen auch für Nichtfinanzunternehmen, ohne dies weiter zu präzisieren.[28] Die Bestellung eines Geldwäschebeauftragten wird nicht gesondert	• Der BMF-Entwurf für das Gesetz zur Optimierung der Geldwäscheprävention würde gemäß § 9 Abs. 2 Nummer 1 GwG-Neu i.V.m. § 2 Absatz 1 Nummer 2b bis 3, 5, 7 bis 12 u.a. E-Geld-Agenten und sonstige Verkaufsstellen von E-Geld verpflichten, einen Geldwäschebeauftragten, zu bestellen. Dieser Geldwäschebeauftragte soll Ansprechpartner für Strafverfolgungsbehörden, das Bundeskriminalamt und die nach § 16 Absatz 2 GwG zuständige Behörde sein. • Von dieser Pflicht ausgenommen, sind lediglich Unternehmen mit höchstens 9 Personen ständig Beschäftigen. • Gemäß § 9 Abs. 4 Satz 3 GWG-Neu kann durch behördliche Entscheidung nach Risikobewertung von der Bestellung eines Geldwäschebeauftragten bei kleiner Geschäfts- bzw. Betriebsgröße abgesehen werden.	• Der BMF-Entwurf geht über das hinaus, was die FATF von Deutschland konkret gefordert hat. Auch außerhalb des Finanzsektors müssten Unternehmen auf breiter Basis Geldwäschebeauftragte bestellen. • E-Geld-Agenten und sonstige Verkaufsstellen von Prepaid-Zahlungskarten sind keine Finanzunternehmen im Sinne der FATF-Empfehlungen, da sie selbst E-Geld weder ausgeben noch verwalten (diese Leistungen erbringen die E-Geld-Institute). E-Geld-Agenten und Verkaufsstellen für Prepaid-Zahlungskarten sind lediglich ein Zwischenglied im Vertrieb an den Endkunden. • E-Geld-Agenten und sonstige Verkaufsstellen von Prepaid-Zahlungskarten fallen nicht unter die FATF-Definition für Nichtfinanzunternehmens. • Da Verkaufsstellen für Prepaid-

[25] FATF Empfehlung 15, FATF 40 Recommendations, October 2003, Seite 22.
[26] FATF, Mutual Evaluation Report, Anti-Money Laundering and Combatting the Financing of Terrorism, Germany, 19 February 2010, Rz. 956.
[27] FATF, Mutual Evaluation Report, Anti-Money Laundering and Combatting the Financing of Terrorism, Germany, 19 February 2010, Rz. 955, 973.
[28] FATF, Mutual Evaluation Report, Anti-Money Laundering and Combatting the Financing of Terrorism, Germany, 19 February 2010, Rz. 973.
[29] FATF, FATF 40 Recommendations, October 2003, Seite 15 f.
[30] FATF, FATF 40 Recommendations, October 2003, Seite 16.

3. FATF Deutschlandbericht verlangt keinen Geldwäschebeauftragten für Verkaufsstellen von Prepaid-Zahlungskarten	BMF will, dass grundsätzliche alle Verkaufsstellen von Prepaid-Zahlungskarten einen Geldwäschebeauftragten ohne konkrete Risikobewertung im Einzelfall bestellen müssen	Es droht Übererfüllung der FATF-Forderungen durch Deutschland
gefordert. • Nichtfinanzunternehmen sind nach der FATF: Anwälte, Notare, sonstige Rechtsberater, Abschlussprüfer, Casinos, Immobilienmakler, Händler von Edelmetallen und -steinen, sowie Treuhand- und Unternehmensdienstleister[29] • Finanzunternehmen sind nach der FATF jene Personen oder Unternehmen, die geschäftlich für oder anstelle ihres Kunden finanzielle Aktivitäten vornehmen. Hierzu gehört auch die Ausgabe und Verwaltung von Prepaid-Zahlungskarten als E-Geld. [30]	Begründungen BMF: • Lückenschließung von Vorgaben zur Ergreifung interner Sicherungsmaßnahmen nach FATF-Kritik. • Gesetzesänderung stelle Rechtslage vor Inkrafttreten des Geldwäschebekämpfungsergänzungsgesetzes vom 13. August 2008 wieder her. • Die Befreiung von der Verpflichtung zur Bestellung eines Geldwäschebeauftragten habe sich nicht bewährt. • Bei geringem Risiko besteht die Möglichkeit der Befreiung sowie die Ausnahmeregelung für Betriebe und Unternehmen mit nicht mehr als 9 ständigen Beschäftigten.	Zahlungskarten weder Finanzunternehmen noch bestimmte Nichtfinanzunternehmen i.S.d. FATF-Terminologie sind, erstreckt sich die FATF-Empfehlung nicht auf sie.

C. Offizielle Stellungnahmen BMF: Identifizierungspflicht für Verkaufsstellen von Prepaid-Zahlungskarten keine FATF-Forderung

1. Vortrag BMF-Vertreter Ministerialrat Findeisen am 30. Juni / 1. Juli 2011 in Berlin:

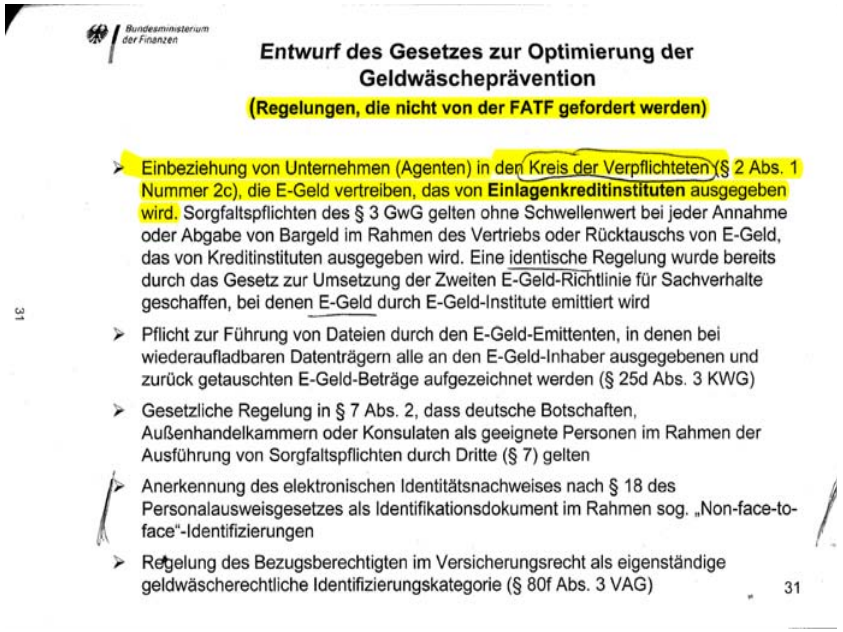


Bundesministerium der Finanzen

Aktuelle Regulierungsvorhaben der Bundesregierung zur Optimierung der Geldwäscheprävention im Finanzsektor sowie im gewerblichen Bereich

MR Michael Findeisen
Bundesministerium der Finanzen

Forum-Institut für Management
30. Juni / 1. Juli 2011 (Berlin)



Bundesministerium der Finanzen

Entwurf des Gesetzes zur Optimierung der Geldwäscheprävention

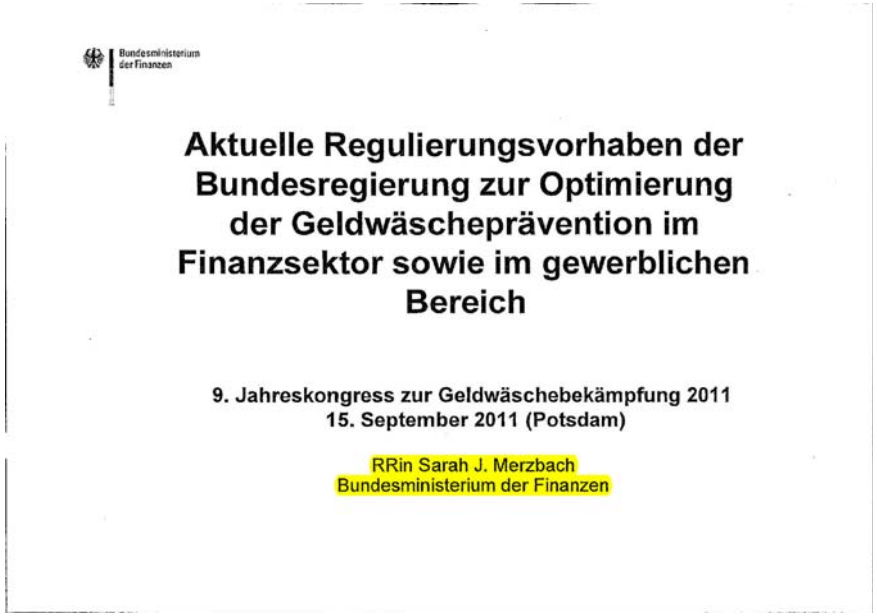
(Regelungen, die nicht von der FATF gefordert werden)

- Einbeziehung von Unternehmen (Agenten) in den Kreis der Verpflichteten (§ 2 Abs. 1 Nummer 2c), die E-Geld vertreiben, das von **Einlagenkreditinstituten** ausgegeben wird. Sorgfaltspflichten des § 3 GwG gelten ohne Schwellenwert bei jeder Annahme oder Abgabe von Bargeld im Rahmen des Vertriebs oder Rücktauschs von E-Geld, das von Kreditinstituten ausgegeben wird. Eine identische Regelung wurde bereits durch das Gesetz zur Umsetzung der Zweiten E-Geld-Richtlinie für Sachverhalte geschaffen, bei denen E-Geld durch E-Geld-Institute emittiert wird
- Pflicht zur Führung von Dateien durch den E-Geld-Emittenten, in denen bei wiederaufladbaren Datenträgern alle an den E-Geld-Inhaber ausgegebenen und zurück getauschten E-Geld-Beträge aufgezeichnet werden (§ 25d Abs. 3 KWG)
- Gesetzliche Regelung in § 7 Abs. 2, dass deutsche Botschaften, Außenhandelkammern oder Konsulaten als geeignete Personen im Rahmen der Ausführung von Sorgfaltspflichten durch Dritte (§ 7) gelten
- Anerkennung des elektronischen Identitätsnachweises nach § 18 des Personalausweisgesetzes als Identifikationsdokument im Rahmen sog. „Non-face-to-face"-Identifizierungen
- Regelung des Bezugsberechtigten im Versicherungsrecht als eigenständige geldwäscherechtliche Identifizierungskategorie (§ 80f Abs. 3 VAG)

31

➔ BMF begründet die Regulierung des Vertriebs von E-Geld und die Notwendigkeit einer Identifizierung jedes Kunden durch die Verkaufsstellen von Prepaid-Zahlungskarten unabhängig von jeglichen Bagatellgrenzen beim Kauf von E-Geld <u>nicht</u> mit den Feststellungen und Empfehlungen der FATF.

2. Vortrag BMF-Vertreterin Regierungsrätin Merzbach am 15. September 2011 in Potsdam:

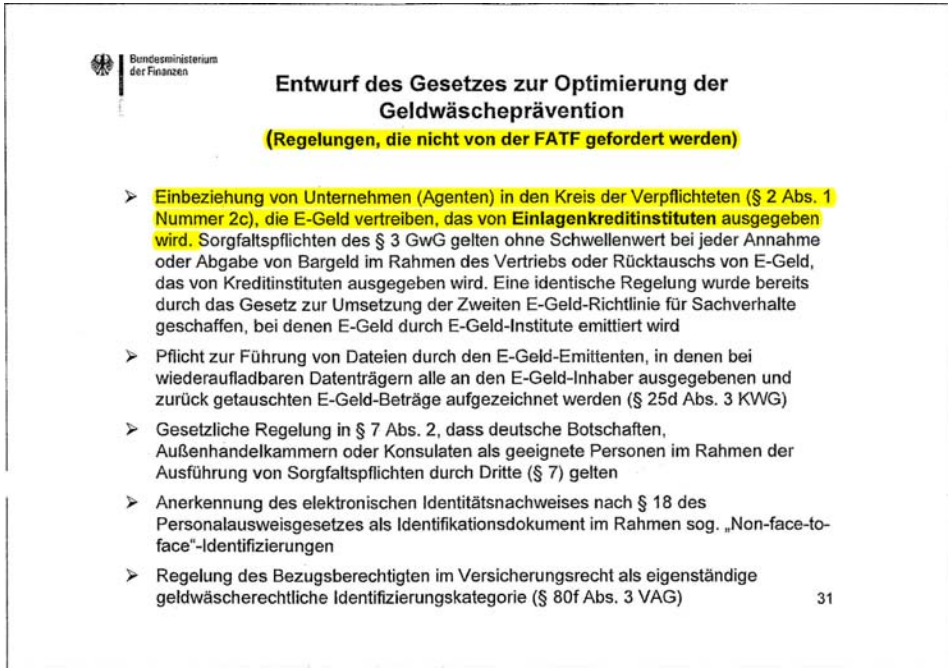


Bundesministerium der Finanzen

Aktuelle Regulierungsvorhaben der Bundesregierung zur Optimierung der Geldwäscheprävention im Finanzsektor sowie im gewerblichen Bereich

9. Jahreskongress zur Geldwäschebekämpfung 2011
15. September 2011 (Potsdam)

RRin Sarah J. Merzbach
Bundesministerium der Finanzen



Bundesministerium der Finanzen

Entwurf des Gesetzes zur Optimierung der Geldwäscheprävention

(Regelungen, die nicht von der FATF gefordert werden)

- Einbeziehung von Unternehmen (Agenten) in den Kreis der Verpflichteten (§ 2 Abs. 1 Nummer 2c), die E-Geld vertreiben, das von **Einlagenkreditinstituten** ausgegeben wird. Sorgfaltspflichten des § 3 GwG gelten ohne Schwellenwert bei jeder Annahme oder Abgabe von Bargeld im Rahmen des Vertriebs oder Rücktauschs von E-Geld, das von Kreditinstituten ausgegeben wird. Eine identische Regelung wurde bereits durch das Gesetz zur Umsetzung der Zweiten E-Geld-Richtlinie für Sachverhalte geschaffen, bei denen E-Geld durch E-Geld-Institute emittiert wird
- Pflicht zur Führung von Dateien durch den E-Geld-Emittenten, in denen bei wiederaufladbaren Datenträgern alle an den E-Geld-Inhaber ausgegebenen und zurück getauschten E-Geld-Beträge aufgezeichnet werden (§ 25d Abs. 3 KWG)
- Gesetzliche Regelung in § 7 Abs. 2, dass deutsche Botschaften, Außenhandelkammern oder Konsulaten als geeignete Personen im Rahmen der Ausführung von Sorgfaltspflichten durch Dritte (§ 7) gelten
- Anerkennung des elektronischen Identitätsnachweises nach § 18 des Personalausweisgesetzes als Identifikationsdokument im Rahmen sog. „Non-face-to-face"-Identifizierungen
- Regelung des Bezugsberechtigten im Versicherungsrecht als eigenständige geldwäscherechtliche Identifizierungskategorie (§ 80f Abs. 3 VAG)

31

➔ BMF begründet die Regulierung des Vertriebs von E-Geld und die Notwendigkeit einer Identifizierung jedes Kunden durch die Verkaufsstellen von Prepaid-Zahlungskarten unabhängig von jeglichen Bagatellgrenzen beim Kauf von E-Geld <u>nicht</u> mit den Feststellungen und Empfehlungen der FATF.

Anlage 4

Bagatellgrenzen bei E-Geld innerhalb der Europäischen Union

Bagatellgrenzen bei E-Geld innerhalb der Europäischen Union

Auf Basis der Richtlinie 2005/60/EG (3. Geldwäscherichtlinie) gibt es europaweit Bagatellgrenzen für E-Geld-Produkte. Unterhalb dieser Bagatellgrenzen können die Emittenten von E-Geld die sogenannten vereinfachte Sorgfaltspflichten[31] in Anspruch nehmen. Das bedeutet, dass in diesen Fällen von der Erfüllung der geldwäscherechtlichen Sorgfaltspflichten (insbesondere von der Identifizierung der E-Geld-Inhaber) abgesehen werden darf. Die EU verfolgt – wie auch die FATF – einen risikobasierten Ansatz. Der Grund für die Einführung dieser Bagatellgrenzen ist das geringe Risiko der Geldwäsche bei E-Geld, das als elektronischer Ersatz von Münzen und Banknoten gewöhnlich für kleinere Beträge verwendet wird.

> ***„Es sollte anerkannt werden, dass die Gefahr der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung nicht in allen Fällen gleich hoch ist. Gemäß einem risikobasierten Ansatz sollte in den Gemeinschaftsvorschriften der Grundsatz eingeführt werden, dass in bestimmten Fällen vereinfachte Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden zugelassen werden."***
>
> **3. Geldwäscherichtlinie (2005/60/EG), Erwä-**

Die 3. Geldwäscherichtlinie (2005)[32] sah ursprünglich folgende optionale Bagatellgrenzen vor:

Nicht wiederaufladbare E-Geld-Produkte:	**150 Euro** (maximal gespeicherter Betrag)
Wiederaufladbare E-Geld-Produkte:	**2.500 Euro** (Umsatz pro Kalenderjahr[33])

Der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament haben im Rahmen der Richtlinie 2009/110/EG (2. E-Geld-Richtlinie) im Jahr 2009 wegen des *sehr geringen Geldwäscherisikos* die Bagatellgrenzen von ursprünglich 150 Euro für nicht wiederaufladbare E-Geld-Produkte auf **250 Euro** angehoben(!). Für E-Geld-Produkte, die nur in dem jeweiligen Mitgliedsstaat eingesetzt werden können, kann die Bagatellgrenze gemäß der 2. E-Geld-Richtlinie sogar auf **500 Euro** angehoben werden[34].

Fast alle 27-Mitgliedsstaaten (Ausnahmen: Bulgarien) haben von der Option, innerhalb bestimmter Bagatellgrenzen von der Verpflichtung zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten abzusehen, Gebrauch gemacht und dies in nationales Recht umgesetzt (siehe Übersicht). In der Regel haben diese Länder

[31] Auch SDD genannt: „Simplified Customer Due Diligence".
[32] Vgl. Artikel 11 Abs. 5d der EU-Richtlinie 2005/60/EG vom 26. Oktober 2005.
[33] Der insgesamt in einem Kalenderjahr abgewickelte Betrag darf sich auf nicht mehr als 2.500 Euro belaufen, außer wenn ein Betrag von 1.000 Euro oder mehr in demselben Kalenderjahr von dem Inhaber rückgetauscht wird.
[34] Vgl. Richtlinie 2009/110/EG vom 16. September 2009, Artikel 19

(inklusive Deutschland) die in der 2. E-Geld-Richtlinie vorgesehene Möglichkeit zur Erhöhung der Bagatellgrenzen in Anspruch genommen. Da auch diese Erhöhung optional war, gehen sowohl der Rat der Europäischen Union als auch das Europäische Parlament sowie die betroffenen Mitgliedsstaaten nicht davon aus, dass E-Geld-Produkte, wenn bestimmte Bagatellgrenzen eingehalten werden, besondere Geldwäscherisiken bergen.

„The EMD, in conjunction with the 3rd Money Laundering Directive, leaves it to each member state´s discretion to allow simplified Customer Due Diligence for low risk products that do not exceed certain thresholds. The vast majority of member states has made use of this option to allow simplified Customer Due Diligence."

FAFT Report „money Laundering Using New Payment Methods" (Oktober 2010, S. 52).

Nachdem eine Reihe von Mitgliedsstaaten der Verpflichtung zur Umsetzung der 2. E-Geld-Richtlinie bis zum 30. April 2011 noch nicht nachgekommen ist, ist damit zu rechnen, dass auch dort die Bagatellgrenze für nicht wiederaufladbare E-Geld-Produkte angehoben werden wird.

Übersicht der Umsetzung der vereinfachten Sorgfaltspflichten für E-Geld-Produkte mittels Bagatellgrenzen innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten (Stand Oktober 2011)

Bagatellgrenze ⇨	**150 Euro**	**250 Euro**	**500 Euro[35]**	**2.500 Euro**	**Keine Umsetzung**
EU-Staat⇩	**Nicht wieder aufladbare Produkte**			**Wieder aufladbar**	
Belgien					
Bulgarien					
Dänemark					
Deutschland					
Estland		**Sehr wahrscheinlich**		**Sehr wahrscheinlich**	
Finnland					
Frankreich					
Griechenland					
Irland					
Italien					
Lettland					
Litauen				**Sehr wahrscheinlich**	
Luxemburg					
Malta					
Niederlande					

[35] Diese Bagatellgrenze gilt nur für E-Geld-Produkte, die ausschließlich national als Zahlungsmittel einsetzbar sind.

Bagatellgrenze ⇨	150 Euro	250 Euro	500 Euro[35]	2.500 Euro	Keine Umsetzung
Österreich					
Polen					
Portugal				Sehr wahrscheinlich	
Rumänien				Sehr wahrscheinlich	
Schweden					
Slowakei					
Slowenien		Sehr wahr-scheinlich		Sehr wahrscheinlich	
Spanien		In Vorbereitung			
Tschechien					
Ungarn		65,000 HUF[36]		650,000 HUF[37]	
Vereinigtes Königreich					
Zypern					

Anmerkungen zur Tabelle:

Die Übersicht der Umsetzung der Schwellenwerte innerhalb der EU beruht auf unterschiedlichen Quellen (Analysen von internationalen Anwaltskanzleien, E-Geld-Verbänden, Europäischen Kommission und Recherchen des PFD). Die Quellen sind bei einigen Ländern widersprüchlich. Die ungesicherten Informationen sind in der Übersicht entsprechend mit „sehr wahrscheinlich" gekennzeichnet.

Die Ergebnisse weichen von der offiziellen Berichterstattung der Kommissionsgruppe „E-Money Directive Transposition Group (EMDTG)" vom 15.4.2011[38] zum Teil erheblich ab. Diese Gruppe beobachtet und registriert die Umsetzung der 2. E-Geldrichtlinie innerhalb der EU, so auch die Nutzung der Option der vereinfachten Sorgfaltspflichten. Die Ergebnisse dieser Gruppe können nicht als gesicherte Erkenntnisse übernommen werden, da die Übersicht mehrere Fehler enthält. So wird zum Beispiel zu Unrecht darauf hingewiesen, dass die Option der vereinfachten Sorgfaltspflichten in Deutschland nicht implementiert wurde[39]. Auch die deutschen Berichterstatter innerhalb der internationalen FATF-Gruppe machen in dem „Report Money Laundering Using New Payment Methods" (Oktober 2010) für Deutschland die unzutreffende Angabe, dass eine Identifizierung des E-Geld-Inhabers und eine Verifizierung der Identifizierungsdaten für E-Geld auch innerhalb der Bagatellgrenzen erforderlich ist[40].

[36] Entspricht ca. 221 Euro.
[37] Entspricht ca. 2210 Euro.
[38] http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/emoney/options_en.pdf
[39] Die Übersicht enthält weitere Fehler. Griechenland (EL) wird sowohl unter „geplant" als auch unter und „nicht geplant" erfasst. Die Länder Belgien und Italien fehlen in der Liste.
[40] Germany: "Institutions issuing e-money must verify identity of customer and record it (although not needed to do it by means of reliable documents) for all types of cards – even when non-reloadable and under 150 EUR or reloadable and under 2 500 EUR within one year" (Seite 77).